

**Board of Governors of Lethbridge
Community College** *Appellant*

v.

**Alberta Union of Provincial Employees and
Sylvia Babin** *Respondents*

and

**Canadian Labour Congress, National
Union of Public and General Employees
and Provincial Health Authorities of
Alberta** *Intervenors*

**INDEXED AS: ALBERTA UNION OF PROVINCIAL
EMPLOYEES v. LETHBRIDGE COMMUNITY COLLEGE**

Neutral citation: 2004 SCC 28.

File No.: 29323.

2003: November 4; 2004: April 29.

Present: McLachlin C.J. and Iacobucci, Major,
Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel, Deschamps and
Fish JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA**

*Labour relations — Arbitration board — Scope of
arbitration board's remedial jurisdiction — Employee
dismissed without just cause for non-culpable defi-
ciency — Board awarding damages in lieu of reinstate-
ment — Whether arbitration board could award damages
in lieu of reinstatement for dismissal for non-culpable
deficiency — Labour Relations Code, R.S.A. 2000, c. L-1,
s. 142(2).*

*Judicial review — Labour relations — Standard of
review — Arbitration board — Employee dismissed
without just cause for non-culpable deficiency — Board
awarding damages in lieu of reinstatement — Standard
of review applicable to board's interpretation of reme-
dial provision and to board's award — Labour Relations
Code, R.S.A. 2000, c. L-1, s. 142(2).*

**Conseil des gouverneurs du Lethbridge
Community College** *Appelant*

c.

**Alberta Union of Provincial Employees et
Sylvia Babin** *Intimés*

et

**Congrès du travail du Canada, Syndicat
national des employées et employés généraux
et du secteur public et Provincial Health
Authorities of Alberta** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ALBERTA UNION OF PROVINCIAL
EMPLOYEES c. LETHBRIDGE COMMUNITY COLLEGE**

Référence neutre : 2004 CSC 28.

N° du greffe : 29323.

2003 : 4 novembre; 2004 : 29 avril.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel,
Deschamps et Fish.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

*Relations de travail — Conseil d'arbitrage — Étendue
du pouvoir de réparation du conseil d'arbitrage — Con-
gédiement injustifié d'une employée pour cause de lacu-
nes non blâmables — Dommages-intérêts accordés par
le conseil au lieu de la réintégration — Le conseil d'arbi-
trage pouvait-il accorder des dommages-intérêts au lieu
de la réintégration en cas de congédiement pour cause
de lacunes non blâmables? — Labour Relations Code,
R.S.A. 2000, ch. L-1, art. 142(2).*

*Contrôle judiciaire — Relations de travail — Norme
de contrôle — Conseil d'arbitrage — Congédiement
injustifié d'une employée pour cause de lacunes non blâ-
mables — Dommages-intérêts accordés par le conseil au
lieu de la réintégration — Norme de contrôle applicable
à l'interprétation par le conseil de la disposition concer-
nant le pouvoir de réparation et à la sentence prononcée
par le conseil — Labour Relations Code, R.S.A. 2000, ch.
L-1, art. 142(2).*

The appellant employer had hired the respondent grievor as a scheduling coordinator but dismissed her on the grounds that her work performance was unsatisfactory. The grievor and the respondent union grieved the dismissal alleging dismissal without just cause in contravention of the collective agreement. The arbitration board found that, while the grievor was dismissed for non-culpable incompetence, just cause for discharge had not been shown because the employer had failed to comply with the *Re Edith Cavell* criteria setting out the requirements for dismissal of an employee on grounds of non-culpable deficiency. In fashioning the remedy, the majority of the board concluded that it could substitute a financial award under s. 142(2) of the Alberta *Labour Relations Code* and awarded her damages in lieu of reinstatement since reinstatement was inappropriate in the circumstances. The Court of Queen's Bench dismissed the respondents' application for judicial review. The Court of Appeal set that decision aside, ordered that the grievor be reinstated and referred the quantum of back pay to the board for determination. The court found that s. 142(2) did not apply to non-culpable dismissals and that, absent compliance with the *Re Edith Cavell* criteria, the usual and expected remedy was reinstatement.

Held: The appeal should be allowed.

When the relevant factors of the pragmatic and functional approach are properly considered, the standard of review applicable to the arbitration board's interpretation of s. 142(2) of the *Labour Relations Code* and to the board's award is that of reasonableness.

The arbitration board's interpretation of s. 142(2) was reasonable. While the provision can reasonably support an interpretation which limits its application to culpable dismissals, the board had ample reasons to adopt a broader, but equally reasonable, interpretation and conclude that the provision applied to both culpable and non-culpable dismissals. The verb "discipline" in s. 142(2) can be defined using terms or concepts not habitually associated with punishment *per se*. Similarly, the inclusion of language enabling the board to substitute "some other penalty" that in the arbitrator's view "seems just and reasonable in all the circumstances" suggests a broad and inclusive reading of the provision. Moreover, the Code's purpose is to facilitate arbitral dispute resolution and promote an effective relationship between employers and employees through the fair and equitable resolution of matters arising in respect of terms and conditions of employment. Arming arbitrators with the

L'employeur appelant, qui avait engagé la plaignante intimée à titre de coordonnatrice des horaires, l'a congédiée pour cause de rendement insatisfaisant. La plaignante et le syndicat intimé ont contesté le congédiement par voie de grief, plaçant que la première avait été congédiée sans motif valable, en contravention de la convention collective. Le conseil d'arbitrage a estimé que, bien que la plaignante ait été congédiée pour cause d'incompétence non blâmable, l'existence d'un motif de congédiement valable n'avait pas été établie, puisque l'employeur n'avait pas respecté les conditions qui s'appliquent en cas de congédiement pour cause de lacunes non blâmables et qui ont été énoncées dans *Re Edith Cavell*. En ce qui concerne la réparation, le conseil à la majorité a conclu que le par. 142(2) du *Labour Relations Code* de l'Alberta lui permettait d'accorder des dommages-intérêts à la plaignante au lieu d'ordonner sa réintégration, étant donné que cette seconde mesure aurait été inappropriée dans les circonstances. La Cour du Banc de la Reine a rejeté la demande de contrôle judiciaire des intimés. La Cour d'appel a annulé cette décision, ordonné la réintégration de la plaignante et renvoyé l'affaire au conseil pour qu'il détermine le montant de l'arriéré de salaire. La Cour d'appel a conclu que le par. 142(2) ne s'appliquait pas aux congédiements pour comportements non blâmables et que, sauf dans les cas où les conditions énoncées dans *Re Edith Cavell* sont respectées, la réparation habituellement escomptée est la réintégration.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Il ressort de l'examen des facteurs pertinents de l'analyse pragmatique et fonctionnelle que la norme de la raisonabilité est la norme de contrôle applicable à la sentence du conseil ainsi qu'à sa décision sur l'interprétation du par. 142(2) du *Labour Relations Code*.

L'interprétation du par. 142(2) par le conseil d'arbitrage était raisonnable. Bien que cette disposition puisse raisonnablement être considérée applicable uniquement aux congédiements pour cause de conduite blâmable, le conseil d'arbitrage était amplement justifié d'adopter une interprétation plus large — mais tout aussi raisonnable — et de conclure que la disposition s'appliquait aux congédiements pour conduite blâmable ou pour conduite non blâmable. Le verbe anglais « *discipline* » au par. 142(2) peut être défini au moyen de termes ou de notions que l'on n'associe habituellement pas au fait de punir. De même, l'emploi de termes généraux habilitant le conseil d'arbitrage à substituer au congédiement [TRADUCTION] « la sanction qu'il estime juste et raisonnable eu égard à toutes les circonstances » appelle une interprétation large et extensive de la disposition. En outre, le Code a pour objet de faciliter le règlement des différends par voie d'arbitrage et de favoriser des relations fructueuses

means to carry out their mandate lies at the very core of resolving workplace disputes. A broad interpretation of s. 142(2) alongside ss. 135 and 136 produces results more consonant with the statutory objectives, the wording of the provision and the object of collective agreements.

The approach that, absent a finding that the criteria set out in *Re Edith Cavell* have been met, the arbitrator is required to reinstate the employee on the basis that the employer has not established cause for the employee's dismissal or discipline, is a very narrow and mechanistic approach to employee conduct and arbitral authority. It neither takes full account of the arbitrator's dispute resolution mandate, nor adequately considers the myriad of employment circumstances that employees and employers confront. The *Re Edith Cavell* criteria, by themselves, do not determine the framework for analysis and should not dictate the terms of remedial authority exercised by the arbitrator. Given the object of the legislation and its overall purpose, there is no practical reason why arbitrators ought to be stripped of remedial jurisdiction when confronted by labour disputes that turn on a distinction between culpable and non-culpable conduct, and a finding of cause thereafter.

The exercise of the arbitration board's remedial power also met the reasonableness standard of review. The case law indicates that the jurisdiction to substitute an award of damages in lieu of reinstatement should be exercised in "exceptional" or "extraordinary circumstances". Commensurate with the notion of exceptional circumstances, as developed in arbitral jurisprudence, is the need for arbitrators to be liberally empowered to fashion appropriate remedies, taking into consideration the whole of the circumstances. While culpable conduct is far more likely to lead to a poisoned or inhospitable work environment than conduct characterized as non-culpable, the consequences of the conduct and not its characterization should be the primary focus of the remedial inquiry. As a general rule, where a grievor's collective agreement rights have been violated, reinstatement of the grievor to her previous position will normally be ordered. Departure from this position should only occur where the arbitration board's findings reflect concerns that the employment relationship is no longer viable. In making this determination, the arbitrator is entitled to consider all of the circumstances relevant to fashioning a lasting and final solution to the parties' dispute. In this

entre employeurs et employés grâce au règlement juste et équitable des différends relatifs aux conditions de travail. Doter les arbitres des moyens de s'acquitter de leur mandat est un aspect fondamental du règlement des conflits en milieu de travail. Une interprétation libérale du par. 142(2), en corrélation avec les art. 135 et 136, produit un résultat davantage conforme aux objectifs de la loi, au texte de la disposition et à l'objet des conventions collectives.

Constitue une analyse très étroite et mécanique de la conduite de l'employé et du pouvoir de l'arbitre l'interprétation voulant que, dans les cas où il est impossible de conclure que les critères énoncés dans l'affaire *Re Edith Cavell* ont été respectés, l'arbitre soit tenu de réintégrer l'employé, étant donné que l'employeur n'a pas prouvé qu'il avait un motif valable de congédier l'employé ou de lui imposer une mesure disciplinaire. Cette analyse ne tient pas pleinement compte du mandat de l'arbitre en matière de règlement des différends et elle ne considère pas adéquatement la multitude de situations dans lesquelles évoluent employés et employeurs dans le monde du travail. À eux seuls, les critères énoncés dans *Re Edith Cavell* ne déterminent pas le cadre d'analyse et ne dictent pas les modalités d'exercice du pouvoir de réparation des arbitres. Vu l'objet de la loi et sa finalité générale, aucune raison d'ordre pratique ne justifie de dépouiller les arbitres de leur pouvoir de réparation lorsque l'issue du différend repose sur une distinction entre conduite blâmable et conduite non blâmable, puis sur l'existence ou non d'un motif valable.

L'exercice par le conseil de son pouvoir de réparation respectait lui aussi la norme du caractère raisonnable. La jurisprudence indique que le pouvoir de substituer des dommages-intérêts à une ordonnance de réintégration doit être exercé dans des [TRADUCTION] « circonstances extraordinaires » ou « exceptionnelles ». À la notion de circonstances exceptionnelles élaborées dans la jurisprudence arbitrale correspond la nécessité de reconnaître aux arbitres un large pouvoir leur permettant de façonner les réparations qui s'imposent eu égard à toutes les circonstances. Bien qu'une conduite blâmable soit davantage susceptible d'empoisonner le climat de travail ou de le rendre malsain qu'une conduite qualifiée de non blâmable, ce sont aux conséquences de la conduite, et non à sa qualification, qu'il faut s'attacher pour fixer la réparation qui s'impose. En règle générale, lorsqu'il y a eu violation des droits reconnus par la convention collective à l'auteur du grief, la réintégration de celui-ci dans son poste antérieur est normalement ordonnée. Il ne devrait être dérogé à cette règle que dans les cas où les conclusions du conseil d'arbitrage permettent de douter de la viabilité de la relation employeur-employé. À cet égard,

case, the board did not act in an unreasonable manner by substituting an award for reinstatement. It properly considered the whole of the circumstances and reached a reasonable conclusion as to the continued viability of the employment relationship. The board's decision fell well within the bounds of arbitral jurisprudence requiring a finding of exceptional circumstances prior to substitution of remedy.

Cases Cited

Referred to: *Re Edith Cavell Private Hospital and Hospital Employees' Union, Local 180* (1982), 6 L.A.C. (3d) 229; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, 2004 SCC 23; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3; *Heustis v. New Brunswick Electric Power Commission*, [1979] 2 S.C.R. 768; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, [2002] 1 S.C.R. 249, 2002 SCC 11; *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, 2003 SCC 28; *Alberta and Alberta Union of Provincial Employees (Van Steenoven Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 43 (QL); *Port Arthur Shipbuilding Co. v. Arthurs*, [1969] S.C.R. 85; *Wm. Scott & Co. and Canadian Food and Allied Workers Union, Local P-162*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 1; *Alberta v. Alberta Union of Provincial Employees* (1998), 230 A.R. 114; *Alberta v. Alberta Union of Provincial Employees* (1987), 82 A.R. 19; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; *Weber*

l'arbitre peut tenir compte de toutes les circonstances pertinentes pour apporter une solution durable et définitive au différend qui oppose les parties. En l'espèce, le conseil d'arbitrage n'a pas agi de manière déraisonnable en substituant des dommages-intérêts à la réintégration. Il a dûment tenu compte de toutes les circonstances et tiré une conclusion raisonnable relativement à la viabilité de la relation employeur-employé. La décision du conseil était tout à fait en accord avec la jurisprudence arbitrale exigeant la preuve de circonstances exceptionnelles pour qu'une réparation substitutive puisse être accordée.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Re Edith Cavell Private Hospital and Hospital Employees' Union, Local 180* (1982), 6 L.A.C. (3d) 229; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487; *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3; *Heustis c. Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 768; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, 2002 CSC 11; *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, 2003 CSC 28; *Alberta and Alberta Union of Provincial Employees (Van Steenoven Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 43 (QL); *Port Arthur Shipbuilding Co. c. Arthurs*, [1969] R.C.S. 85; *Wm. Scott & Co. and Canadian Food and Allied Workers Union, Local P-162*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 1; *Alberta c. Alberta Union of Provincial Employees* (1998), 230 A.R. 114; *Alberta c. Alberta Union of Provincial Employees* (1987), 82 A.R. 19;

v. Ontario Hydro, [1995] 2 S.C.R. 929; *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967; *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; *Re City of Vancouver and Vancouver Municipal and Regional Employees Union* (1983), 11 L.A.C. (3d) 121; *Crane Canada Inc. and U.A., Loc. 170, Re* (1990), 14 L.A.C. (4th) 253; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Alberta Union of Provincial Employees v. University Hospitals Board* (1989), 98 A.R. 384; *United Steelworkers of America, Local 12998 v. Liquid Carbonic Inc.* (1996), 29 O.R. (3d) 468; *Alberta Teachers' Assn. and Communications, Energy and Paperworkers' Union, Local 777 (Oliverio Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 77 (QL), aff'd [1999] A.J. No. 144 (QL); *Calgary Board of Education v. Canadian Union of Public Employees, Local 40 (R.J. Grievance)*, [2001] A.G.A.A. No. 13 (QL); *Chaumiere Retirement Residence and Service Employees' Union, Local 210, Re* (1993), 37 L.A.C. (4th) 86.

Statutes and Regulations Cited

Interpretation Act, R.S.A. 2000, c. I-8, s. 10.
Labour Relations Code, R.S.A. 2000, c. L-1, Preamble, ss. 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146.
Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 2000, c. P-43, ss. 44, 63.

Authors Cited

Alberta. *Alberta Hansard*, vol. II, 21st Leg., 3rd Sess., June 7, 1988, p. 1553.
 Brown, Donald J. M., and David M. Beatty. *Canadian Labour Arbitration*, 3rd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 2003.
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Oxford English Dictionary, vol. IV, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, "discipline".
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 275, 215 D.L.R. (4th) 176, 303 A.R. 124, 273 W.A.C. 124, [2002] 8 W.W.R. 299, 2002 CLLC ¶ 220-040, [2002] A.J. No. 695 (QL), 2002 ABCA 125, reversing a

St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219, [1986] 1 R.C.S. 704; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967; *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; *Re City of Vancouver and Vancouver Municipal and Regional Employees Union* (1983), 11 L.A.C. (3d) 121; *Crane Canada Inc. and U.A., Loc. 170, Re* (1990), 14 L.A.C. (4th) 253; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Alberta Union of Provincial Employees c. University Hospitals Board* (1989), 98 A.R. 384; *United Steelworkers of America, Local 12998 c. Liquid Carbonic Inc.* (1996), 29 O.R. (3d) 468; *Alberta Teachers' Assn. and Communications, Energy and Paperworkers' Union, Local 777 (Oliverio Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 77 (QL), conf. par [1999] A.J. No. 144 (QL); *Calgary Board of Education c. Canadian Union of Public Employees, Local 40 (R.J. Grievance)*, [2001] A.G.A.A. No. 13 (QL); *Chaumiere Retirement Residence and Service Employees' Union, Local 210, Re* (1993), 37 L.A.C. (4th) 86.

Lois et règlements cités

Interpretation Act, R.S.A. 2000, ch. I-8, art. 10.
Labour Relations Code, R.S.A. 2000, ch. L-1, préambule, art. 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146.
Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 2000, ch. P-43, art. 44, 63.

Doctrine citée

Alberta. *Alberta Hansard*, vol. II, 21^e lég., 3^e sess., 7 juin 1988, p. 1553.
 Brown, Donald J. M., and David M. Beatty. *Canadian Labour Arbitration*, 3rd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 2003.
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal : Thémis, 1999.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
Oxford English Dictionary, vol. IV, 2nd ed. Oxford : Clarendon Press, 1989, « discipline ».
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 275, 215 D.L.R. (4th) 176, 303 A.R. 124, 273 W.A.C. 124, [2002] 8 W.W.R. 299, 2002 CLLC ¶ 220-040, [2002] A.J. No. 695 (QL), 2002 ABCA 125, qui a infirmé une

decision of the Court of Queen's Bench (2000), 280 A.R. 139, [2000] A.J. No. 1583 (QL), 2000 ABQB 1006. Appeal allowed.

William J. Armstrong, Q.C., for the appellant.

G. Brent Gawne and Margaret Peggy Kemp, for the respondents.

John Baigent, for the interveners the Canadian Labour Congress and the National Union of Public and General Employees.

Eugene Meehan, Q.C., and *Dev Chankasingh*, for the intervenor the Provincial Health Authorities of Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. —

I. Introduction

¹ This appeal deals with the remedial competence of an arbitration board under the Alberta *Labour Relations Code*, R.S.A. 2000, c. L-1 ("Code"). More specifically, the issue raised concerns the exercise of an arbitration board's power under s. 142(2) of the Code. The respondent, Ms. Babin, was dismissed from employment by the appellant on grounds that her work performance was unsatisfactory. The arbitration board found her conduct to be non-culpable, and the majority of the board awarded her damages in lieu of reinstatement, concluding that reinstatement was inappropriate in the circumstances.

² As will be discussed in these reasons, the arbitration board's interpretation of s. 142(2) is reviewable on a standard of reasonableness, as is the board's remedy. Both decisions meet this standard: the arbitration board's interpretation of the provision was reasonable, and the remedy proposed by the board was equally so. Accordingly, I would allow the appeal.

décision de la Cour du Banc de la Reine (2000), 280 A.R. 139, [2000] A.J. No. 1583 (QL), 2000 ABQB 1006. Pourvoi accueilli.

William J. Armstrong, c.r., pour l'appelant.

G. Brent Gawne et Margaret Peggy Kemp, pour les intimés.

John Baigent, pour les intervenants le Congrès du travail du Canada et le Syndicat national des employées et employés généraux et du secteur public.

Eugene Meehan, c.r., et *Dev Chankasingh*, pour l'intervenante Provincial Health Authorities of Alberta.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI —

I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur le pouvoir des conseils d'arbitrage d'accorder des réparations sous le régime de la loi de l'Alberta intitulée *Labour Relations Code*, R.S.A. 2000, ch. L-1 (« Code »). Plus précisément, la question en litige touche l'exercice par les conseils d'arbitrage du pouvoir que leur confère le par. 142(2) du Code. L'intimée, M^{me} Babin, a été congédiée par l'appelant pour cause de rendement insatisfaisant. Le conseil d'arbitrage, à la majorité, a conclu au caractère non blâmable de sa conduite et lui a accordé des dommages-intérêts au lieu d'ordonner sa réintégration, estimant cette seconde solution inappropriée dans les circonstances.

Comme il sera expliqué dans les présents motifs, l'interprétation du par. 142(2) par le conseil d'arbitrage ainsi que la réparation accordée par ce dernier sont des décisions contrôlables suivant la norme de la décision raisonnable ou de la raisonnabilité. Les deux décisions satisfont à cette norme; en effet, tant l'interprétation de cette disposition par le conseil d'arbitrage que la réparation proposée par celui-ci étaient raisonnables. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi.

II. Relevant Statutory and Collective Agreement Provisions

Labour Relations Code, R.S.A. 2000, c. L-1

135 Every collective agreement shall contain a method for the settlement of differences arising

- (a) as to the interpretation, application or operation of the collective agreement,
- (b) with respect to a contravention or alleged contravention of the collective agreement, and
- (c) as to whether a difference referred to in clause (a) or (b) can be the subject of arbitration

between the parties to or persons bound by the collective agreement.

136 If a collective agreement does not contain the provisions required under section 135, the collective agreement is deemed to contain those of the following provisions in respect of which it is silent:

- . . .
- (g) *The arbitrator shall inquire into the difference and issue an award in writing, and the award is final and binding on the parties and on every employee affected by it.*
- . . .

- (j) *If the arbitrator by the arbitrator's award determines that an employee has been discharged or otherwise disciplined by an employer for cause and the collective agreement does not contain a specific penalty for the infraction that is the subject-matter of the arbitration, the arbitrator may substitute any penalty for the discharge or discipline that to the arbitrator seems just and reasonable in all the circumstances.*

142(1) Subject to subsection (2), no arbitrator, arbitration board or other body shall by its award alter, amend or change the terms of a collective agreement.

(2) If an arbitrator, arbitration board or other body determines that an employee has been discharged or otherwise disciplined by an employer for cause and the collective agreement does not contain a specific penalty for the

II. Les dispositions pertinentes des textes de loi et de la convention collective

Labour Relations Code, R.S.A. 2000, ch. L-1

[TRADUCTION]

135 Chaque convention collective doit comporter un mécanisme pourvoyant au règlement des différends qui surgissent entre les parties ou les personnes liées par la convention et qui découlent, selon le cas :

- a) de l'interprétation, l'application ou la mise en œuvre de la convention collective;
- b) d'une contravention ou prétendue contravention à la convention collective;
- c) de la question de savoir si un différend visé à l'alinéa a) ou b) peut être soumis à l'arbitrage.

136 La convention collective qui ne comporte pas les dispositions exigées par l'article 135 est réputée comporter celles parmi les dispositions suivantes à l'égard desquelles elle est muette :

- . . .
- g) *L'arbitre entend le différend et rend une sentence écrite, laquelle est définitive et lie les parties ainsi que tout employé touché par celle-ci.*
- . . .

- j) *Si l'arbitre conclut dans sa sentence qu'un employé a, pour un motif valable, été congédié par son employeur ou, pour un tel motif, a fait l'objet d'une autre mesure disciplinaire, et si la convention collective ne prévoit pas de sanction précise pour l'infraction visée par l'arbitrage, l'arbitre peut substituer au congédiement ou à la mesure disciplinaire toute sanction qu'il estime juste et raisonnable eu égard à toutes les circonstances.*

142(1) Sous réserve du paragraphe (2), un arbitre, un conseil d'arbitrage ou un autre organe ne peut, par sa sentence, modifier les clauses d'une convention collective.

(2) Si un arbitre, un conseil d'arbitrage ou un autre organe conclut qu'un employé a, pour un motif valable, été congédié par son employeur ou, pour un tel motif, a fait l'objet d'une autre mesure disciplinaire, et si la

infraction that is the subject-matter of the arbitration, the arbitrator, arbitration board or other body may substitute some other penalty for the discharge or discipline that to the arbitrator, arbitration board or other body seems just and reasonable in all the circumstances.

145(1) Subject to subsection (2), no award or proceeding of an arbitrator, arbitration board or other body shall be questioned or reviewed in any court by application for judicial review or otherwise, and no order shall be made or process entered or proceedings taken in any court, whether by way of injunction, declaratory judgment, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain the arbitrator, arbitration board or other body in any of the arbitrator's or its proceedings.

(2) A decision, order, directive, declaration, ruling or proceeding of an arbitrator, arbitration board or other body may be questioned or reviewed by way of an application for judicial review seeking an order in the nature of *certiorari* or *mandamus* if the originating notice is filed with the Court no later than 30 days after the date of the proceeding, decision, order, directive, declaration or ruling or reasons in respect of it, whichever is later.

(3) The Court may, in respect of an application under subsection (2),

- (a) determine the issues to be resolved on the application, and
- (b) limit the contents of the return from the arbitrator or arbitration board to those materials necessary for the disposition of those issues.

Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 2000, c. P-43

44 Sections 134 to 146 of the *Labour Relations Code* apply in respect of collective agreement arbitration under this Act, except that in sections 136(e), 137(1), 138(1)(a) and (b) and 141(2) and (4) of the Code, the references to "Director" shall be read as references to "Board".

63(1) No award, proceeding or decision of a tribunal shall be questioned or reviewed in any court, and no order shall be made or process entered or proceedings taken in any court, whether by way of injunction, declaratory judgment, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain the tribunal in any of the tribunal's proceedings.

convention collective ne prévoit pas de sanction précise pour l'infraction visée par l'arbitrage, l'arbitre, le conseil d'arbitrage ou l'autre organe peut substituer au congédiement ou à la mesure disciplinaire la sanction qu'il estime juste et raisonnable eu égard à toutes les circonstances.

145(1) Sous réserve du paragraphe (2), sont irrecevables devant un tribunal judiciaire les demandes de contestation ou de révision des décisions ou mesures prononcées par un arbitre, un conseil d'arbitrage ou un autre organe, ou les instances visant la contestation, la révision, l'interdiction ou la limitation des activités de l'arbitre, du conseil d'arbitrage ou de l'organe concerné, par voie notamment d'injonction, de jugement déclaratoire, de bref de prohibition ou de *quo warranto*.

(2) Sont recevables devant un tribunal judiciaire les demandes de contestation ou de révision des décisions, ordonnances, directives ou déclarations d'un arbitre, conseil d'arbitrage ou autre organisme, ou les instances visant la révision par voie d'une ordonnance de la nature d'un *certiorari* ou d'un *mandamus*, si l'acte introductif d'instance est déposé devant la Cour au plus tard 30 jours après la date de la décision, ordonnance, directive ou déclaration, ou des motifs y afférents, si cette date est postérieure.

(3) Le tribunal judiciaire peut, à l'égard d'une demande visée au paragraphe (2) :

- a) établir les questions à trancher;
- b) limiter le contenu du rapport de l'arbitre ou du conseil d'arbitrage aux éléments nécessaires pour statuer sur ces questions.

Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 2000, ch. P-43

[TRADUCTION]

44 Les articles 134 à 146 du *Labour Relations Code* s'appliquent à l'arbitrage de la convention collective effectué sous le régime de la présente loi, sous réserve du fait qu'à l'alinéa 136e), au paragraphe 137(1), aux alinéas 138(1)a) et b) et aux paragraphes 141(2) et (4) du Code le mot « directeur » s'entend de la « Commission ».

63(1) Sont irrecevables devant un tribunal judiciaire les demandes de contestation ou de révision des sentences, décisions ou procédures d'un tribunal administratif, ou les instances visant la contestation, la révision, l'interdiction ou la limitation des activités du tribunal administratif concerné, par voie notamment d'injonction, de jugement déclaratoire, de bref de prohibition ou de *quo warranto*.

(2) Notwithstanding subsection (1), the award, proceeding or decision of a tribunal may be questioned or reviewed by way of an application for certiorari or mandamus if an application for it is filed with the Court not later than 30 days after the date of the award, proceedings or decision of the tribunal.

Article 12.16 of the Collective Agreement between the Board of Governors of Lethbridge Community College and the Alberta Union of Provincial Employees, Local 071-001, for the period from July 1, 1997 to June 30, 1999 reads as follows:

12.16 The decision of the Arbitration Board shall be final and binding on the employee and the Parties.

III. Background

The appellant employer, the Board of Governors of the Lethbridge Community College, hired the respondent grievor, Sylvia Babin (the “grievor”), as a Scheduling Coordinator on November 20, 1995. In this position, the grievor was required to implement an electronic scheduling system for courses offered by the College. The College dismissed the grievor on October 9, 1997, on grounds that she failed to meet deadlines and that her work was incomplete. The grievor and the respondent Alberta Union of Provincial Employees grieved the dismissal, alleging dismissal without just cause, in contravention of the collective agreement.

A. *Arbitration Award* (December 21, 1999)

Chair McFetridge, writing for the arbitration board, found that the grievor’s circumstances reflected a non-culpable deficiency on the basis that her inability to meet the requirements of her position was due to incompetence. The board found that just cause for discharge had not been shown, as the appellant had failed to comply with the requirements set out in *Re Edith Cavell Private Hospital and Hospital Employees’ Union, Local 180* (1982), 6 L.A.C. (3d) 229 (B.C.), for dismissal of an

(2) Par dérogation au paragraphe (1), sont recevables devant un tribunal judiciaire les demandes de contestation ou de révision des sentences, décisions ou procédures d’un tribunal administratif par voie de *certiorari* ou de *mandamus*, si l’acte introductif d’instance est déposé devant le tribunal judiciaire au plus tard 30 jours après la date de la sentence, décision ou procédure du tribunal administratif concerné.

Voici le texte de l’article 12.16 de la convention collective liant le conseil des gouverneurs du Lethbridge Community College et l’Alberta Union of Provincial Employees, section locale 071-001, pour la période comprise entre le 1^{er} juillet 1997 et le 30 juin 1999 :

[TRADUCTION]

12.16 La décision du conseil d’arbitrage est définitive et lie l’employé et les parties.

III. Le contexte

Le 20 novembre 1995, l’employeur appellant, le conseil des gouverneurs du Lethbridge Community College a engagé la plaignante intimée, Sylvia Babin (la « plaignante »), à titre de coordonnatrice des horaires. Les fonctions de la plaignante consistaient à informatiser l’horaire des cours offerts par le collège. Le 9 octobre 1997, la plaignante a été congédiée parce qu’elle ne respectait pas les échéances et que ses travaux étaient incomplets. La plaignante et le syndicat intimé, l’Alberta Union of Provincial Employees (le « Syndicat »), ont contesté le congédiement par voie de grief, plaidant que la première avait été congédiée sans motif valable, en contravention de la convention collective.

A. *La sentence arbitrale* (21 décembre 1999)

S’exprimant au nom du conseil d’arbitrage, le président McFetridge a conclu que les circonstances révélaient l’existence de lacunes non blâmables chez la plaignante, son incapacité à satisfaire aux exigences de son poste étant due à son incompetence. Le conseil a estimé que l’appelant n’avait pas établi l’existence d’un motif de congédiement valable, puisqu’il n’avait pas respecté les conditions qui s’appliquent en cas de congédiement d’un employé pour cause de lacunes non blâmables et qui ont été

employee on grounds of non-culpable deficiency. Prior to dismissal for non-culpable deficiency, under the *Re Edith Cavell* criteria an employer must (a) define the level of job performance required, (b) communicate that standard to the employee, (c) provide reasonable supervision and instruction and allow the employee a reasonable period of time to reach the standard, (d) establish an inability on the part of the employee to reach the requisite standard to an extent rendering the individual incapable of performing the job and that reasonable efforts were taken to find alternative employment within the competence of the employee; and (e) provide reasonable warnings to the employee to convey that a failure to meet the standard could result in dismissal (*Re Edith Cavell*, *supra*, at p. 233). Focussing on the last two of these criteria, the board found that the employer had failed this test since a reasonable effort was not made to find the grievor an alternative position at the workplace, nor was she apprised of the seriousness of the situation.

6

In fashioning a remedy, the board concluded that it could substitute a financial award under s. 142(2) of the Code against the appellant. Owing to a *bona fide* reorganization of the workplace, the grievor's previous position no longer existed. The board rejected the possibility of ordering the employer to make efforts to find another position because that would neither guarantee the grievor employment, nor provide a lasting solution. The board awarded the grievor damages in the amount of four months' salary, having taken into consideration common law principles such as age, length of service and the nature of her position. The board also reasoned that she was unable to handle the duties and responsibilities of her position, and would not have been able to improve her performance or lengthen her employment to any significant extent even with prior warnings.

7

Arbitrator Bartee dissented from the board's decision on the basis that the board had made a jurisdictional error with respect to remedy. Arbitrator Bartee

énoncées dans *Re Edith Cavell Private Hospital and Hospital Employees' Union, Local 180* (1982), 6 L.A.C. (3d) 229 (C.-B.) : a) définir le niveau de rendement requis; b) communiquer cette norme à l'employé; c) lui offrir l'encadrement et la formation appropriés et lui accorder un délai raisonnable pour satisfaire à la norme; d) établir que l'incapacité de l'employé de satisfaire à la norme l'empêche de s'acquitter de sa tâche et que des efforts raisonnables ont été faits pour trouver un autre poste correspondant à ses compétences; e) donner à l'employé des avertissements propres à lui indiquer que le défaut de satisfaire à la norme pourrait entraîner son congédiement (*Re Edith Cavell*, précité, p. 233). Mettant l'accent sur ces deux derniers éléments, le conseil a conclu que l'employeur n'avait pas satisfait aux exigences, puisqu'il n'avait pas fait d'efforts raisonnables pour affecter la plaignante à un autre poste et ne l'avait pas informée de la gravité de la situation.

En ce qui concerne la réparation, le conseil a estimé que le par. 142(2) du Code lui permettait d'ordonner à l'appelant de verser des dommages-intérêts à la plaignante au lieu de la réintégrer. Par suite d'une réorganisation du milieu de travail effectuée de bonne foi, le poste de la plaignante n'existait plus. Le conseil a exclu la possibilité d'ordonner à l'employeur de s'efforcer de lui trouver un autre poste, car cela n'aurait ni garanti un emploi à la plaignante ni constitué une solution à long terme. Après avoir pris en considération des critères prévus par la common law tels l'âge de l'intéressée, ses états de service et la nature de son poste, le conseil d'arbitrage a accordé à la plaignante des dommages-intérêts correspondant à quatre mois de salaire. Le conseil a également estimé qu'elle était incapable de s'acquitter des fonctions et responsabilités de son poste et que, même si elle avait reçu des avertissements, elle n'aurait pas été en mesure d'améliorer son rendement ou de prolonger de façon appréciable sa période d'emploi.

Dissident, l'arbitre Bartee a estimé que le conseil avait commis une erreur touchant à sa compétence en matière de réparation. Selon lui, dans les cas où,

opined that where, as in this case, the employer failed to follow the appropriate steps outlined in *Re Edith Cavell*, *supra*, the only remedy that the board can order is reinstatement.

B. *Alberta Court of Queen's Bench* (2000), 280 A.R. 139, 2000 ABQB 1006

The chambers judge dismissed the application for judicial review on the preliminary argument that the respondents were precluded from seeking judicial review of the board's decision, having accepted payment of the arbitration award sought to be reviewed. Smith J. found that, under the doctrine of election, the acceptance of the award was inconsistent with the asserted right of reinstatement.

The application for judicial review was also dismissed on its merits. Smith J. determined that the interpretation of s. 142(2) ought properly be reviewed against a standard of reasonableness, while the application of the section to the facts must meet the patent unreasonableness standard. She found both standards to have been met. The board's interpretation of s. 142(2) to include any form of discharge, whether culpable or not, was reasonable in light of the wording of the section. It was further reasonable for the board to substitute another remedy for reinstatement, where special circumstances exist and on the basis of broad remedial authority.

C. *Alberta Court of Appeal* (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 275, 2002 ABCA 125

The court overturned the chambers judge's finding on the doctrine of election, holding that the grievor had not made an election by accepting payment of the arbitration award, on the basis that she had not clearly indicated that she had accepted it in lieu of judicial review.

In respect of the interpretation of s. 142(2), the court determined that the appropriate standard of

comme en l'espèce, l'employeur n'a pas suivi les étapes énumérées dans l'affaire *Re Edith Cavell*, précitée, la seule réparation possible est la réintégration.

B. *Cour du Banc de la Reine de l'Alberta* (2000), 280 A.R. 139, 2000 ABQB 1006

La juge en chambre Smith a rejeté la demande de contrôle judiciaire, accueillant l'argument préalable selon lequel les intimés ne pouvaient solliciter la révision de la décision du conseil, puisqu'ils avaient accepté le paiement de la réparation pécuniaire accordée. Elle a estimé que, suivant le principe de l'obligation d'opter, l'acceptation par la plaignante de la réparation était incompatible avec le droit à la réintégration qu'elle invoquait.

La juge Smith a également rejeté quant au fond la demande de contrôle judiciaire. Elle a estimé que le par. 142(2) devait être interprété en fonction de la norme de la raisonabilité, alors que l'application de la disposition aux faits de l'espèce devait satisfaire à la norme de la décision manifestement déraisonnable ou de la déraisonnabilité manifeste. La juge Smith a conclu que les deux normes avaient été respectées. L'interprétation voulant que le par. 142(2) s'applique à toute forme de congédiement — pour conduite blâmable ou non — était raisonnable à la lumière du texte de la disposition. La décision du conseil de substituer une autre réparation à la réintégration était également raisonnable, vu les circonstances particulières de l'espèce et l'étendue du pouvoir de réparation du conseil.

C. *Cour d'appel de l'Alberta* (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 275, 2002 ABCA 125

La Cour d'appel a infirmé la conclusion de la juge en chambre fondée sur le principe de l'obligation d'opter, estimant que la plaignante n'avait pas fait un choix en acceptant le paiement de la réparation pécuniaire, étant donné qu'elle n'avait pas clairement indiqué qu'elle l'acceptait en contrepartie de sa renonciation au contrôle judiciaire.

En ce qui concerne l'interprétation du par. 142(2), la Cour d'appel a jugé que la norme de

8

9

10

11

review was correctness, while the board's decision as to remedy was to be reviewed against a standard of patent unreasonableness. The court found that s. 142(2) does not apply to non-culpable behaviour, and as such the board was incorrect in applying s. 142(2) to the circumstances of Ms. Babin's dismissal. The court noted that cause to dismiss for incompetence is considered only to exist where the test in *Re Edith Cavell* has been satisfied. Absent compliance with the *Re Edith Cavell* criteria, the usual and expected remedy is reinstatement. The court interpreted s. 142(2) as applying only where the board found cause for the discipline, but the penalty imposed by the employer was not just and reasonable.

contrôle appropriée était celle de la décision correcte, alors que le choix de la réparation était assujéti à la norme de la décision manifestement déraisonnable. La cour a conclu que le par. 142(2) ne s'appliquait pas en cas de comportements non blâmables et que, en conséquence, le conseil avait eu tort de l'appliquer au congédiement de M^{me} Babin. La Cour d'appel a souligné qu'un congédiement pour incompetence n'est justifié que si les conditions énoncées dans l'affaire *Re Edith Cavell* sont réunies, faute de quoi la réparation habituellement escomptée est la réintégration. La Cour d'appel a considéré que le par. 142(2) ne s'applique que dans les cas où le conseil conclut que la mesure disciplinaire était justifiée, mais que la sanction infligée par l'employeur n'était pas juste et raisonnable.

12 With respect to the remedy ordered, the court noted at the outset that the board did not appear to consider or rely upon a broad remedial power beyond s. 142(2) in rendering its award. Upon reviewing the relevant jurisprudence and principles of labour law, the court acknowledged that the remedial power of labour arbitrators does not derive solely from express statutory grant, but from the need for final and binding resolution of grievances. Security of tenure and confidence in dispute resolution mechanisms operate as a check on the scope of this remedial jurisdiction. The court held that in circumstances such as those of the grievor's dismissal, the board may vary the usual remedy of reinstatement only where exceptional circumstances exist. In this case, the court held that the board did not rely upon a broad remedial jurisdiction, and did not consider whether extraordinary circumstances existed to justify variation of the remedy. On the record, the court was doubtful that such a finding could have been justified or sustained. The court allowed the respondents' appeal and ordered that the grievor be reinstated, referring the quantum of back pay to the board for determination.

Pour ce qui est de la réparation, la Cour d'appel a tout d'abord fait observer que le conseil ne semblait pas avoir considéré l'application d'un pouvoir de réparation plus large que celui prévu au par. 142(2), ni s'être fondé sur un tel pouvoir. Après avoir examiné la jurisprudence pertinente et les principes du droit du travail applicables, la Cour d'appel a reconnu que le pouvoir de réparation de l'arbitre ne découle pas uniquement d'une disposition expresse de la loi, mais aussi de la nécessité d'apporter aux griefs des solutions définitives et contraignantes. La portée de ce pouvoir de réparation est tempérée par le principe de la sécurité d'emploi et par la confiance dans le processus de règlement des différends. La Cour d'appel a estimé que, dans une situation comme le congédiement de la plaignante, le conseil ne peut écarter la réparation habituelle — en l'occurrence la réintégration — qu'en présence de circonstances exceptionnelles. En l'espèce, la cour a jugé que le conseil n'a pas exercé son pouvoir général de réparation et ne s'est pas demandé s'il existait des circonstances extraordinaires justifiant l'octroi d'une autre réparation. Il appert du dossier que la Cour d'appel doutait qu'une telle conclusion eût pu être justifiée ou confirmée. La cour a accueilli l'appel des intimés et ordonné la réintégration de la plaignante, laissant au conseil le soin de déterminer le montant de l'arriéré de salaire.

IV. Issues

This appeal raises two basic issues. The first concerns the scope of the board's jurisdiction under s. 142(2) of the Code, and the second concerns the exercise of the board's remedial power in light of that jurisdiction. In the reasons that follow, I briefly set out the standard of review against which the board's decision on each issue must be assessed, before turning to analyse the issues themselves.

V. Analysis

A. *Standards of Review*

The review of decisions taken by administrative bodies is governed by the pragmatic and functional approach, as established by the jurisprudence of this Court; see *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63. Under this approach, reviewing courts consider four contextual factors: (a) the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; (b) the relative expertise of the administrative body to that of the reviewing court with respect to the issue in question; (c) the purposes of the legislation and of the provision in particular; and (d) the nature of the question as one of law, fact, or mixed law and fact (*Dr. Q, supra*, at para. 26). According to the case law, a highly technical or mechanistic approach is to be avoided; instead the interplay among the four factors determines the level of deference owed to the administrative decision itself. This further correlates to three standards of review: correctness, reasonableness, and patent unreasonableness (*Ryan, supra*, at para. 24).

IV. Les questions en litige

Le présent pourvoi soulève deux questions fondamentales. La première touche l'étendue de la compétence dont disposent les conseils d'arbitrage en vertu du par. 142(2) du Code, et la seconde l'exercice du pouvoir de réparation des conseils à la lumière de cette compétence. Dans les motifs qui suivent, je vais d'abord exposer brièvement la norme de contrôle au regard de laquelle doit être appréciée la décision du conseil sur chacune de ces questions, puis j'analyserai les questions elles-mêmes.

V. L'analyse

A. *Normes de contrôle*

Comme l'a établi la jurisprudence de notre Cour, c'est l'analyse pragmatique et fonctionnelle qui s'applique au contrôle des décisions des organismes administratifs : *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63. Dans le cadre de cette analyse, quatre facteurs contextuels doivent être pris en compte : a) la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel; b) l'expertise de l'organisme administratif par rapport à celle de la cour de révision quant à la question en litige; c) l'objet de la loi et de la disposition particulière; d) la nature de la question — de droit, de fait ou mixte de fait et de droit — (*Dr Q*, précité, par. 26). La jurisprudence enseigne qu'il faut éviter de recourir à une analyse très technique ou mécanique; c'est plutôt l'interaction des quatre facteurs qui détermine le degré de déférence que commande la décision administrative elle-même. Ce facteur doit en outre être mis en corrélation avec trois normes de contrôle : la décision correcte, la raisonnable et la déraisonnable manifeste (*Ryan*, précité, par. 24).

13

14

15

It is against the proper standard of review that each administrative decision must be measured. The pragmatic and functional approach will not necessarily result in the same standard of review being applied to every decision taken by the arbitrator in the course of arbitration proceedings, as recently affirmed by Arbour J. in *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79, supra*, at para. 14.

1. Standard of Review for the Interpretation of Section 142

16

As noted in the courts below, the relevant provisions of the Code, the *Public Service Employee Relations Act*, R.S.A. 2000, c. P-43 (“PSERA”), and the collective agreement do not grant full privative protection to decisions of the arbitration board. The strong language of s. 145(1) of the Code and s. 63(1) of the PSERA is undercut by the concomitant thirty-day period of review by way of application for *certiorari* or *mandamus* in s. 63(2) of the PSERA and s. 145(2) of the Code. Moreover, the “final and binding” clause in Article 12.16 of the collective agreement provides only a “limited shield against judicial review” in light of this Court’s review of a similar clause in *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230, at p. 264; see also *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers’ Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, 2004 SCC 23, at para. 23. In general terms, the stronger the privative clause, the greater the deference due and correspondingly, the weaker the privative clause (or in the absence of one), less deference is owed (*Dr. Q, supra*, at para. 27; *Voice Construction, supra*, at para. 18). Section 145 of the Code, ss. 44 and 63(2) of the PSERA and Article 12.16 of the collective agreement do not have the preclusive effect of a full privative clause. Nevertheless, the provisions continue to attract some deference to the decisions of the arbitration board.

Chaque décision administrative doit être évaluée au regard de la norme de contrôle appropriée. Comme l’a récemment confirmé la juge Arbour dans l’arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, précité, par. 14, l’analyse pragmatique et fonctionnelle n’aboutit pas nécessairement à l’application de la même norme de contrôle à chacune des décisions prises par l’arbitre au cours d’un arbitrage.

1. Norme de contrôle applicable à l’interprétation de l’art. 142

Comme l’ont signalé les juridictions inférieures, les dispositions pertinentes du Code, de la *Public Service Employee Relations Act*, R.S.A. 2000, ch. P-43 (« PSERA ») et de la convention collective ne mettent pas les décisions des conseils d’arbitrage à l’abri de tout contrôle judiciaire. Le texte par ailleurs catégorique des par. 145(1) du Code et 63(1) de la PSERA est tempéré par l’existence parallèle du délai de 30 jours accordé, aux par. 63(2) de la PSERA et 145(2) du Code, pour demander la révision de la décision par voie de *certiorari* ou de *mandamus*. En outre, la clause 12.16 de la convention collective, qui précise que la décision est « définitive et lie » les parties, n’offre qu’une « protection [...] limitée contre le contrôle judiciaire » suivant la décision rendue par notre Cour à l’égard d’une clause semblable dans l’arrêt *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, p. 264; voir également *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers’ Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23, par. 23. En règle générale, plus stricte est la clause privative, plus grande est la déférence requise et, à l’inverse, plus faible est la clause privative (ou en l’absence d’une telle clause), moins grande est la déférence requise (*Dr. Q, précité*, par. 27; *Voice Construction, précité*, par. 18). L’article 145 du Code ainsi que l’art. 44 et le par. 63(2) de la PSERA et la clause 12.16 de la convention collective n’ont pas l’effet préclusif d’une clause privative absolue, mais ils continuent néanmoins de faire profiter les décisions des conseils d’arbitrage d’une certaine déférence.

The relative expertise of the board also militates in favour of some deference. Arbitrators function as labour relations gatekeepers, and the core of their expertise lies in the interpretation and application of collective agreements in light of the governing labour legislation. In this case, the arbitration board was called upon to interpret the Code, legislation intimately connected with its mandate; see *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, at para. 48, and *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487, at para. 39. Moreover, where the provisions at issue have been incorporated into the collective agreement, as in these circumstances, deference to the board is further justified. In this regard, see D. J. M. Brown and D. M. Beatty, *Canadian Labour Arbitration* (3rd ed. 2003), at §2:2120.

The analysis under the third factor of the pragmatic and functional approach must canvass the purpose of the statutory scheme as a whole and of the provisions implicated in the review; see *Dr. Q, supra*, at para. 30. As explained in *Toronto Board of Education, supra*, at para. 36, and recently affirmed in *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42, at para. 17, the purpose of grievance arbitration is to “secure prompt, final and binding settlement of disputes arising out of the interpretation or application of collective agreements and the disciplinary actions taken by an employer”. The purpose of the provision particular to this appeal, s. 142(2) of the Code, is at once jurisdictional and remedial, conferring upon the board authority to substitute a penalty for the discharge or discipline of an employee that seems just and reasonable in all the circumstances. The jurisdictional aspect of the provision attracts less deference, as administrative bodies are entirely statutory and thus must be correct in assessing the scope of their mandate; see *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3,

L’expertise relative des conseils d’arbitrage milite également en faveur de la reconnaissance d’une certaine déférence à leur endroit. Les arbitres exercent un rôle de surveillance en matière de relations de travail, et l’essentiel de leur expertise touche à l’interprétation et à l’application des conventions collectives au regard de la législation du travail. En l’espèce, le conseil d’arbitrage était appelé à interpréter le Code, un texte de loi intimement lié à son mandat : voir *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, par. 48, et *Conseil de l’éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487, par. 39. De plus, lorsque les dispositions visées ont été incorporées à la convention collective, comme c’est le cas dans la présente affaire, il est encore plus justifié de faire montre de déférence envers le conseil d’arbitrage. À ce sujet, voir D. J. M. Brown et D. M. Beatty, *Canadian Labour Arbitration* (3^e éd. 2003), §2:2120.

Au troisième volet de l’analyse pragmatique et fonctionnelle, il faut examiner l’objet de l’ensemble du régime établi par la loi ainsi que des dispositions particulières visées par le contrôle : voir *Dr Q*, précité, par. 30. Comme notre Cour l’a expliqué dans *Conseil de l’éducation de Toronto*, précité, par. 36, et confirmé récemment dans *Parry Sound (district), Conseil d’administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42, par. 17, le but de l’arbitrage des griefs est « d’assurer un règlement rapide, définitif et exécutoire des différends concernant l’interprétation ou l’application d’une convention collective, ainsi que les mesures disciplinaires prises par les employeurs ». L’objet de la disposition particulière visée par le présent pourvoi, en l’occurrence le par. 142(2) du Code, touche à la fois à la compétence et au pouvoir de réparation et investit le conseil du pouvoir de substituer au congédiement ou à la mesure disciplinaire infligée à l’employé une autre sanction qui lui paraît juste et raisonnable eu égard à toutes les circonstances. L’aspect compétence de la disposition commande une moins grande déférence dans la mesure où un organisme administratif est une pure

at para. 24. Its remedial nature, however, militates broadly in favour of greater deference, as expressed by this Court in *Heustis v. New Brunswick Electric Power Commission*, [1979] 2 S.C.R. 768. On balance, an approach more deferential than exacting is suggested.

émanation de la loi et est en conséquence tenu de déterminer correctement la portée de son mandat : voir *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3, par. 24. Toutefois, la nature réparatrice de la disposition appelle généralement une grande déférence : *Heustis c. Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 768. En définitive, une démarche plus déférente que rigoriste s'impose.

19

Of course, by itself, the interpretation of s. 142(2) of the Code is a question of law and thus militates in favour of less deference to the board. As noted by Bastarache J. in *Pushpanathan*, *supra*, at para. 38, “the generality of the proposition decided will be a factor in favour of the imposition of a correctness standard”. Section 142(2) calls for statutory interpretation of a general remedy power, the scope of which is itself a legal issue. While a similar provision, s. 136(j) of the Code, is deemed to be included in the collective agreement governing the parties’ labour relations, the essence of the query remains the same. The interpretation of s. 142(2), however, presupposes an understanding and analysis of labour law issues, militating in favour of deference to the board. Further, the nature of the question as one of more or less precedential value is mixed. While decisions of arbitration boards are not precedential and binding *per se*, substantial arbitral consensus does often arise with respect to particular legal developments, and where jurisdiction to interpret legislation is shared between courts and arbitrators, prior judicial decisions are regarded as binding; see *Brown and Beatty*, *supra*, at §1:3300. The nature of this issue, namely whether arbitration boards may substitute damages in lieu of reinstatement, suggests heightened precedential value given the existence of conflicting lines of jurisprudence and widespread application, which in turn calls for less deference to the board.

Il va de soi que l’interprétation du par. 142(2) du Code constitue en soi une question de droit, facteur qui milite en faveur d’une déférence moins grande à l’endroit du conseil. Comme l’a fait remarquer le juge Bastarache dans l’arrêt *Pushpanathan*, précité, par. 38, « la généralité de la proposition tranchée sera un facteur militant en faveur de l’imposition de la norme de la décision correcte ». L’examen du par. 142(2) requiert l’interprétation d’un pouvoir général de réparation dont l’étendue constitue en soi une question de droit. Bien qu’une disposition analogue, l’al. 136j) du Code, soit réputée faire partie de la convention collective régissant les relations de travail entre les parties, l’analyse demeure essentiellement la même. Toutefois, l’interprétation du par. 142(2) presuppose la compréhension et l’analyse de questions de droit du travail, facteur qui incite à la déférence envers le conseil. En outre, la question — qui pourrait avoir une valeur plus ou moins grande en tant que précédent — est une question mixte. Bien que les décisions des conseils d’arbitrage n’aient pas valeur de précédent et ne soient pas contraignantes en soi, il arrive souvent qu’un large consensus se dégage parmi les conseils d’arbitrage sur une question de droit donnée, et lorsque tribunaux judiciaires et arbitres ont compétence pour interpréter la loi, les décisions des premiers lient les seconds : voir *Brown et Beatty*, *op. cit.*, §1:3300. Vu la nature de la question — c’est-à-dire celle de savoir si un conseil d’arbitrage peut ou non remplacer la réintégration par le paiement de dommages-intérêts —, il y a davantage de chances que sa solution ait valeur de précédent, étant donné l’existence de courants jurisprudentiels contradictoires et l’ampleur du champ d’application de ce pouvoir, situation qui appelle à moins de déférence à l’endroit du conseil.

Having generally considered the above factors, I conclude that the proper standard of review of the board's decision regarding the interpretation of s. 142 is that of reasonableness.

2. Standard of Review for the Arbitration Board's Award

The analysis of the first three factors under the pragmatic and functional approach in relation to the award ordered by the board does not differ from that set out above. I have focussed my attention here on the fourth factor, the nature of the problem.

The board's decision to substitute damages in lieu of reinstatement is a question of mixed fact and law, requiring the application of law to the necessary findings of fact. The nature of the question calls for greater deference given its fact intensity, as considered by this Court in *Dr. Q, supra*, at para. 34. The arbitration board's decision to substitute damages in lieu of reinstatement was based on the facts of the dispute. The board was best positioned to assess credibility and weigh evidence put before it in fashioning an appropriate remedy. As discussed by Arbour J. in *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, [2002] 1 S.C.R. 249, 2002 SCC 11, at para. 68, when reviewing the ultimate remedial decisions of administrative tribunals, courts are called upon to "pass judgment" on the tribunal's "ability to assess, weigh, and apply the evidence to a particular legal threshold while discharging its core function". The arbitration board's conclusions on such questions of mixed law and fact ought to be afforded deference, given the need for the board to exercise its function in an authoritative and binding fashion. Moreover, the lower precedential value of the board's remedial disposition further militates in favour of some deference.

À l'issue d'un examen général des facteurs susmentionnés, j'arrive à la conclusion que la norme de contrôle applicable à la décision du conseil sur l'interprétation de l'art. 142 est celle de la raisonnablement.

2. Norme de contrôle applicable au choix de la réparation accordée par le conseil d'arbitrage

Pour ce qui est de la réparation accordée, l'examen des trois premiers volets dans le cadre de l'analyse pragmatique et fonctionnelle ne diffère en rien de l'examen décrit précédemment. Je me suis attaché ici au quatrième volet, soit la nature de la question.

La décision du conseil de remplacer la réintégration par le paiement de dommages-intérêts est une question mixte de fait et de droit demandant l'application des règles de droit pertinentes aux conclusions de fait nécessaires. Conformément aux conclusions de notre Cour dans *Dr Q*, précité, par. 34, en l'espèce la question appelle de par sa nature une déférence accrue parce qu'elle est éminemment factuelle. La décision du conseil d'arbitrage d'accorder des dommages-intérêts au lieu d'ordonner la réintégration de la plaignante s'appuyait sur les faits du différend. Le conseil était mieux placé pour apprécier la crédibilité des témoins et soulever la preuve offerte, puis pour décider de la réparation indiquée. Comme l'a expliqué la juge Arbour dans l'arrêt *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, 2002 CSC 11, par. 68, le tribunal judiciaire appelé à réviser la décision finale d'un tribunal administratif quant à la réparation accordée doit « se prononcer » sur la « capacité [du tribunal administratif] d'apprécier, de soulever et d'appliquer la preuve en fonction d'un seuil légal particulier tout en exerçant sa fonction essentielle ». Les conclusions du conseil d'arbitrage sur de telles questions mixtes de droit et de fait appellent à la déférence de façon à permettre au conseil de s'acquitter de son mandat en rendant des décisions contraignantes et faisant autorité. De plus, la valeur jurisprudentielle moins grande de la décision du conseil concernant la réparation milite également en faveur de la reconnaissance d'un certain degré de déférence.

20

21

22

23 After consideration of the four factors of the pragmatic and functional approach, I conclude that this decision must also be assessed against the standard of reasonableness.

B. *Application of Reasonableness to the Interpretation of Section 142(2)*

24 Having found that the board's interpretation of s. 142(2) with respect to remedy must be gauged against the standard of reasonableness, I turn to consider whether the board's decision has met this standard. For the reasons that follow, I conclude that the board's statutory interpretation did meet the reasonableness standard.

1. The Modern Approach to Statutory Interpretation

25 The prevailing approach to statutory interpretation is that proposed by E. A. Driedger, wherein "the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament" (*Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87). This approach has been widely endorsed by this Court; see, as illustrations, *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3, at p. 17; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, at para. 33, *per* McLachlin C.J.; *Chieu, supra*, at para. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, 2003 SCC 28, at para. 20; and *Parry Sound, supra*, at para. 41. This principle is supported by the *Alberta Interpretation Act*, R.S.A. 2000, c. I-8, s. 10, which states that "[a]n enactment shall be construed as being remedial, and shall be given the fair, large and liberal construction and interpretation that best ensures the attainment of its objects".

26 As held in *Bell ExpressVu, supra*, at para. 27, context in the construction of statutory language is invaluable. The modern approach recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the

Après examen des quatre volets de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, je conclus que la décision sur la réparation doit elle aussi être évaluée au regard de la norme de la raisonabilité.

B. *Application de la norme de la raisonabilité à l'interprétation du par. 142(2)*

Ayant conclu que la norme de la raisonabilité s'applique à l'interprétation donnée par le conseil d'arbitrage du par. 142(2) en ce qui a trait à la réparation, je vais maintenant me demander si cette décision satisfait à cette norme. Pour les motifs qui suivent, j'estime que l'interprétation du texte de loi respectait la norme de la raisonabilité.

1. La méthode moderne d'interprétation des lois

La méthode qui prévaut en matière d'interprétation des lois est celle préconisée par E. A. Driedger : [TRADUCTION] « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (*Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87). Notre Cour a fait sienne cette méthode dans de nombreux arrêts : par exemple, *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3, p. 17; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33, la juge en chef McLachlin; *Chieu*, précité, par. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, 2003 CSC 28, par. 20; et *Parry Sound*, précité, par. 41. Ce principe est étayé par la loi de l'Alberta intitulée *Interpretation Act*, R.S.A. 2000, ch. I-8, art. 10, qui dispose ainsi : [TRADUCTION] « Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ».

Comme a conclu notre Cour dans l'arrêt *Bell ExpressVu*, précité, par. 27, le contexte joue un rôle inestimable dans l'interprétation d'une disposition législative. La méthode moderne reconnaît

wording of the provision alone. Indeed, the words of the particular provision must be considered in light of the legislation as a whole.

2. Application to This Case

At the outset, I note the interrelated and interdependent nature of the interpretive factors set out by Driedger, *supra*. These factors need not be canvassed separately in every case: see *Chieu, supra*, at para. 28; *Bell ExpressVu, supra*, at para. 31. In the context of this appeal, I have grouped the discussion below under two broad headings.

(a) *Grammatical and Ordinary Sense*

To recall, the disputed section reads as follows:

142. . . .

(2) If an arbitrator, arbitration board or other body determines that an employee has been discharged or otherwise disciplined by an employer for cause and the collective agreement does not contain a specific penalty for the infraction that is the subject-matter of the arbitration, the arbitrator, arbitration board or other body may substitute some other penalty for the discharge or discipline that to the arbitrator, arbitration board or other body seems just and reasonable in all the circumstances.

I agree with the chambers judge's finding (at para. 52) that s. 142(2) reasonably supports two differing interpretations. The first such approach views the term "discharged" as informed by the word "disciplined", thereby requiring "discharged" to be interpreted as discharged solely for disciplinary reasons. However, this was not the interpretative route taken by the arbitration board. The board adopted the comments of Arbitrator Moreau in *Alberta and Alberta Union of Provincial Employees (Van Steenoven Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 43 (QL), wherein the predecessor provision to s. 142(2) was found to permit review of both culpable and non-culpable dismissals. In his reasons, Arbitrator Moreau relied upon the inclusion of both "discharge" and "discipline" in the phrase "may substitute some other penalty for the discharge or discipline that to the arbitrator, arbitration board or other body seems just and

que l'interprétation d'une disposition législative ne peut reposer uniquement sur son libellé. D'ailleurs, le texte de la disposition doit être considéré dans le contexte de la loi dans son ensemble.

2. Application aux faits de l'espèce

Tout d'abord, je signale que les facteurs d'interprétation énoncés par Driedger, *op. cit.*, sont étroitement liés et interdépendants. Il n'est pas nécessaire de les analyser séparément dans chaque cas : *Chieu*, précité, par. 28; *Bell ExpressVu*, précité, par. 31. Pour les besoins du présent pourvoi, l'analyse qui suit comporte deux grandes parties.

a) *Le sens ordinaire et grammatical*

Je reproduis ici à nouveau le texte de la disposition litigieuse :

[TRADUCTION]

142. . . .

(2) Si un arbitre, un conseil d'arbitrage ou un autre organe conclut qu'un employé a, pour un motif valable, été congédié par son employeur ou, pour un tel motif, a fait l'objet d'une autre mesure disciplinaire, et si la convention collective ne prévoit pas de sanction précise pour l'infraction visée par l'arbitrage, l'arbitre, le conseil d'arbitrage ou l'autre organe peut substituer au congédiement ou à la mesure disciplinaire la sanction qu'il estime juste et raisonnable eu égard à toutes les circonstances.

Je souscris à la conclusion de la juge en chambre (au par. 52) selon laquelle le par. 142(2) se prête raisonnablement à deux interprétations. Suivant la première, le terme « mesure disciplinaire » éclaire sur le sens à donner à « congédié » et, en conséquence, ne sont visés par la disposition que les congédiements pour des motifs disciplinaires. Toutefois, le conseil d'arbitrage n'a pas retenu cette interprétation. Il a fait siens les commentaires formulés par l'arbitre Moreau dans l'affaire *Alberta and Alberta Union of Provincial Employees (Van Steenoven Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 43 (QL), où ce dernier a jugé que la disposition remplacée par le par. 142(2) autorisait la révision des congédiements fondés sur un comportement blâmable ou un comportement non blâmable. Dans ses motifs, l'arbitre Moreau a invoqué, au soutien de son interprétation, l'utilisation des deux termes, « congédiement » et « mesure

27

28

29

reasonable in all the circumstances” as support for his interpretation.

30 A broad interpretation of the verb “discipline” is also supported by the *Oxford English Dictionary* (2nd ed. 1989), vol. IV, at p. 735, which defines “discipline” using terms such as “to instruct, educate, train . . . to bring under control”, concepts not habitually associated with punishment *per se*. Similarly, the inclusion of broad language enabling the board to substitute “some other penalty” that in the view of the arbitrator “seems just and reasonable in all the circumstances” suggests a broad and inclusive reading of the provision. As s. 142(2) equally invites either interpretation, there was ample reason for the arbitration board to conclude that the provision applied to both culpable and non-culpable dismissals.

(b) *Legislative and Broader Context*

31 As noted earlier, modern statutory construction results from a harmonious consideration of both the wording of the provision and its legislative context, which I shall now discuss.

(i) Object and Purpose of the Act

32 The Preamble to the Code provides insight into the purposes of the statute as a whole. The primary object of the legislation is the promotion of an “effective relationship between employees and employers” through the “fair and equitable resolution of matters arising in respect of terms and conditions of employment”. When the Code was introduced in the Alberta legislature, these two tenets of the legislation were described as “philosophical statement[s]” that “must be kept in mind when reading every section of the statute” (*Alberta Hansard*, vol. II, 21st Leg., 3rd Sess., June 7, 1988, at p. 1553). The employee-employer relationship was further described as one that “should be ‘based on a common interest in the success of’ an entity that both the employer and the employee are associated with” (*Alberta Hansard*, *supra*, at p. 1553).

disciplinaire », dans la phrase [TRADUCTION] « peut substituer au congédiement ou à la mesure disciplinaire la sanction qu’il estime juste et raisonnable eu égard à toutes les circonstances ».

L’interprétation libérale du verbe anglais « *discipline* » trouve également appui dans la définition qu’en donne l’*Oxford English Dictionary* (2^e éd. 1989), vol. IV, p. 735 : [TRADUCTION] « enseigner, éduquer, former [. . .] soumettre », notions que l’on n’associe habituellement pas au fait de punir. De même, l’emploi de termes généraux habilitant le conseil d’arbitrage à substituer au congédiement [TRADUCTION] « la sanction qu’il estime juste et raisonnable eu égard à toutes les circonstances » appelle une interprétation large et extensive de la disposition. Comme le par. 142(2) est susceptible de l’une et l’autre des interprétations, le conseil d’arbitrage était amplement justifié de conclure que la disposition s’appliquait aux congédiements pour conduite blâmable ou pour conduite non blâmable.

b) *Contexte législatif et contexte général*

Comme il a été mentionné précédemment, la méthode moderne d’interprétation des lois repose sur un examen tendant à la conciliation du libellé de la disposition concernée et du contexte législatif, point sur lequel je vais maintenant me pencher.

(i) Objet et finalité de la loi

Le préambule du Code renseigne sur l’objet de la loi dans son ensemble. L’objectif principal de la loi est de favoriser [TRADUCTION] « des relations fructueuses entre employeurs et employés » grâce au « règlement juste et équitable des différends relatifs aux conditions de travail ». Lorsque le Code a été débattu à l’assemblée législative de l’Alberta, ces deux préceptes de la loi ont été qualifiés d’[TRADUCTION] « énoncés de principe » qui « doivent être pris en compte dans l’interprétation de chacune des dispositions de la loi » (*Alberta Hansard*, vol. II, 21^e lég., 3^e sess., 7 juin 1988, p. 1553). On a également dit des relations employeur-employé qu’elles [TRADUCTION] « devaient se “fonder sur un intérêt commun dans la réussite” d’une entreprise dont sont parties tant l’employeur que l’employé » (*Alberta Hansard*, *op. cit.*, p. 1553).

The provision at issue arises under Division 22 of the Code concerning Collective Agreement Arbitration, the purpose of which is both procedural and remedial: ss. 135 to 136 set out core requirements along with model clauses deemed to be included in collective agreements; ss. 137 to 139 establish the procedures of appointing an arbitrator or an arbitration board; ss. 140 to 143 outline the powers of arbitrators; and ss. 144 to 146 set out the binding nature of arbitral awards.

As noted earlier, the purpose of this grievance arbitration scheme, like all others, is to “secure prompt, final and binding settlement of disputes” arising out of the collective agreement: see *Parry Sound*, *supra*, at para. 17. Finality in the resolution of labour disputes is of paramount significance both to the parties and to society as a whole. Grievance arbitration is the means to this end; see Brown and Beatty, *supra*, at §2:1401, that “[t]his legislative framework has been recognized and accepted as establishing an arbitral mandate to fashion effective remedies, including the power to award damages, so as to provide redress for violations of the collective agreement beyond mere declaratory relief” (emphasis added).

Clearly, the overarching purpose and scheme of the Code lend considerable support for the arbitrator to fashion a remedy to suit the particular circumstances of the labour dispute in question.

(ii) Object and Purpose of the Provision

The union and the employer make divergent submissions on the purpose of s. 142(2). In the union’s view, the provision was put in place to protect unionized employees from being subjected to excessively harsh disciplinary measures taken by employers. The employer counters that the provision has as its purpose the provision of a range of remedial tools to assist the arbitrator in fast, efficient and binding dispute resolution. The former

La disposition litigieuse figure dans la section 22 du Code, qui est intitulée [TRADUCTION] « Arbitrage de la convention collective » et qui porte à la fois sur les procédures et sur les réparations : les art. 135 et 136 énoncent les exigences essentielles et renferment des clauses types qui sont réputées faire partie de la convention collective; les art. 137 à 139 établissent la procédure de désignation des arbitres et des conseils d’arbitrage; les art. 140 à 143 énoncent les pouvoirs de l’arbitre; les art. 144 à 146 portent sur le caractère contraignant des sentences arbitrales.

Rappelons que, à l’instar de toute autre procédure d’arbitrage, l’objet de ce régime d’arbitrage des griefs est « d’assurer un règlement rapide, définitif et exécutoire des différends » relatifs à une convention collective : *Parry Sound*, précité, par. 17. Le caractère définitif du règlement des griefs revêt une importance primordiale tant pour les parties que pour la société en général. L’arbitrage des griefs est le moyen de réaliser cet objectif. Brown et Beatty, *op. cit.*, §2:1401, soulignent qu’[TRADUCTION] « [i]l est reconnu et accepté que ce cadre législatif donne à l’arbitre le mandat d’apporter des solutions effectives, notamment en lui accordant la faculté d’accorder des dommages-intérêts, de telle sorte qu’il peut remédier aux violations de la convention collective autrement qu’au moyen d’une simple mesure déclaratoire » (je souligne).

De toute évidence, l’arbitre trouve dans l’économie du Code et dans l’objectif prédominant de celui-ci de solides assises lui permettant de concevoir une réparation adaptée aux circonstances particulières du différend dont il est saisi.

(ii) L’objet de la disposition

Le Syndicat et l’employeur ont des vues divergentes sur l’objet du par. 142(2). Pour le Syndicat, cette disposition a été édictée pour protéger les employés syndiqués contre l’application de mesures disciplinaires excessivement sévères. Pour l’employeur, elle habilite l’arbitre à recourir à une panoplie de mesures de réparation propres à apporter une solution rapide, efficace et contraignante aux différends. Il s’agit, dans le premier cas, d’une

33

34

35

36

view espouses a narrow purpose; the latter a broad one.

37 The historical context in which the provision was enacted sheds some light on the role or purpose of the provision. The Court of Appeal discussed the origins of s. 142(2) and other sections of its kind, concluding that the provision was enacted with the purpose of returning to arbitrators the remedial authority that was seized from them in the wake of the decision in *Port Arthur Shipbuilding Co. v. Arthurs*, [1969] S.C.R. 85. In *Port Arthur*, the Court found that once facts justifying discipline had been established, the arbitrator could not interfere with the disciplinary action taken by the employer. This unduly restrictive approach essentially prevented arbitrators from grappling with the real substance and respective merits of discharge grievances, and substantially impaired the ability of arbitrators to effect satisfactory resolutions of such disputes; see *Wm. Scott & Co. and Canadian Food and Allied Workers Union, Local P-162*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 1 (B.C.), at p. 5. While the history of the provision provides a meaningful starting point, I believe further analysis is warranted.

38 In my opinion, the remedial power located in s. 142(2) must be read harmoniously with the overarching requirement in s. 135 that “[e]very collective agreement shall contain a method for the settlement of differences arising . . . (b) with respect to a contravention or alleged contravention of the collective agreement . . .”. Absent such provision, s. 136(g) is deemed to be included in the collective agreement, and provides that “[t]he arbitrator shall inquire into the difference and issue an award in writing, and the award is final and binding on the parties and on every employee affected by it”. Read in concert, these provisions equip arbitrators with the tools required to facilitate effective and binding labour dispute resolution.

39 A similar approach was taken by the Arbitration Board in the *Van Steenoven Grievance*, *supra*, where the grievor was also found to have been dismissed without just cause for non-culpable

interprétation restrictive et, dans le second, d’une interprétation extensive.

Le contexte historique de l’édiction de cette disposition jette un certain éclairage sur sa fonction ou son objet. La Cour d’appel s’est penchée sur les origines du par. 142(2) et d’autres dispositions du même genre, et elle a conclu que le paragraphe en question a pour objet de redonner aux arbitres le pouvoir de réparation qui leur avait été retiré dans la foulée de l’arrêt *Port Arthur Shipbuilding Co. c. Arthurs*, [1969] R.C.S. 85. Dans cet arrêt, notre Cour avait jugé qu’une fois établis les faits justifiant la mesure disciplinaire en cause, l’arbitre ne pouvait modifier la mesure décidée par l’employeur. Essentiellement, cette interprétation indûment restrictive empêchait les arbitres d’examiner le fondement réel et le bien-fondé des griefs relatifs à un congédiement et elle limitait considérablement leur capacité de régler ces différends de façon satisfaisante; voir *Wm. Scott & Co. and Canadian Food and Allied Workers Union, Local P-162*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 1 (C.-B.), p. 5. Bien que l’historique de la disposition constitue un point de départ utile, je crois qu’une analyse plus approfondie s’impose.

À mon sens, le pouvoir de réparation conféré au par. 142(2) doit être interprété de façon harmonieuse avec l’exigence primordiale suivante, prévue à l’art. 135 : [TRADUCTION] « [c]haque convention collective doit comporter un mécanisme pourvoyant au règlement des différends [. . .] qui découlent [. . .] b) d’une contravention ou d’une prétendue contravention à la convention collective . . . ». Dans les cas où une convention ne renferme pas une telle disposition, elle est réputée comporter l’al. 136g) du Code, qui dispose ainsi : [TRADUCTION] « [l]’arbitre entend le différend et rend une décision écrite, laquelle est définitive et lie les parties ainsi que tout employé touché par celle-ci ». Considérées ensemble, toutes ces dispositions dotent les arbitres des moyens requis pour permettre le règlement effectif et contraignant des différends.

Une démarche similaire a été adoptée dans *Van Steenoven Grievance*, précité, où le conseil d’arbitrage a également conclu que la plaignante avait été congédiée sans motif valable pour cause

incompetence. In that case, Arbitrator Moreau found himself empowered to substitute damages in lieu of reinstatement upon a global consideration of s. 140(2) (the predecessor provision to s. 142(2)), and Articles 28.07 (just cause provision) and 29.01 (definition of grievance): see *Van Steenoven Grievance*, at para. 31. Articles 13.01 and 12.01 of the collective agreement under consideration here mirror those relied upon by the *Van Steenoven* board. Arbitrator Moreau's decision was upheld upon judicial review by Lefsrud J. in *Alberta v. Alberta Union of Provincial Employees* (1998), 230 A.R. 114 (Q.B.). Recognizing that s. 140(2) did not specifically direct itself to situations in which an employee is simply unable to meet the terms and conditions of employment, Lefsrud J. nevertheless concluded, at para. 39, that

it is abundantly clear from the provisions of the collective agreement and the Division 22 statements about collective agreement arbitration that each Agreement shall contain a method for settlement of differences arising among the parties. As a result, I am satisfied that the Board had full jurisdiction to deal with the validity of the termination and conducted itself throughout the proceedings well within said jurisdiction.

Arbitrator Moreau acknowledged that his analysis diverged from that taken in an earlier decision, *Alberta v. Alberta Union of Provincial Employees* (1987), 82 A.R. 19 (Q.B.), *per* Dea J. I support the approach endorsed by Lefsrud J., inasmuch as it takes proper account of the object of the Code and of the collective agreement arbitration provisions therein.

(iii) Underlying Contextual Considerations

This Court's jurisprudence has recognized the broad remedial powers required to give effect to the grievance arbitration process. The need for restraint in the fettering of arbitral remedial authority was initially acknowledged by Dickson J. (as he then was) in *Heustis*, *supra*, at p. 781, wherein the policy rationale for judicial restraint was explained thus:

d'incompétence non blâmable. Dans cette affaire, l'arbitre Moreau avait estimé être habilité à accorder des dommages-intérêts au lieu de la réintégration, après avoir considéré globalement le par. 140(2) du Code (remplacé depuis par le par. 142(2)), et les clauses 28.07 (motif valable) et 29.01 (définition de grief) : *Van Steenoven Grievance*, par. 31. Les clauses 13.01 et 12.01 de la convention collective visée en l'espèce reflètent celles examinées par le conseil d'arbitrage dans cette affaire. La décision de l'arbitre Moreau a été confirmée par le juge Lefsrud au terme d'un contrôle judiciaire : *Alberta c. Alberta Union of Provincial Employees* (1998), 230 A.R. 114 (B.R.). Reconnaissant que le par. 140(2) ne s'appliquait pas directement aux cas où l'employé est tout simplement incapable de satisfaire aux exigences du poste, le juge Lefsrud a néanmoins conclu ainsi, au par. 39 :

[TRADUCTION] . . . il ressort des clauses de la convention collective et des dispositions de la section 22 concernant l'arbitrage des conventions collectives que chaque convention doit comporter un mécanisme pourvoyant au règlement des différends qui surgissent entre les parties. Je suis donc convaincu que le conseil avait entière compétence pour se prononcer sur la validité du licenciement et qu'il a respecté les limites de cette compétence tout au long de la procédure.

L'arbitre Moreau a reconnu que son analyse différait de celle suivie dans une décision antérieure : *Alberta c. Alberta Union of Provincial Employees* (1987), 82 A.R. 19 (B.R.), le juge Dea. Je fais mienne l'analyse à laquelle a souscrite le juge Lefsrud dans la mesure où elle tient suffisamment compte de l'objet du Code et de ses dispositions relatives à l'arbitrage des conventions collectives.

(iii) Considérations contextuelles sous-jacentes

Notre Cour a reconnu qu'un vaste pouvoir de réparation était nécessaire pour donner effet au processus d'arbitrage des griefs. La nécessité de ne pas entraver l'exercice des pouvoirs de réparation de l'arbitre a été reconnue pour la première fois par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt *Heustis*, précité, p. 781, où la considération de politique générale justifiant la limitation de l'intervention judiciaire a été expliquée comme suit :

The whole purpose in establishing a system of grievance adjudication under the Act is to secure prompt, final, and binding settlement of disputes arising out of interpretation or application of the collective agreement, or disciplinary action taken by the employer, all to the end that industrial peace may be maintained.

This Court's approach in *Heustis* foreshadowed an expansion of arbitral authority.

41

For instance, in *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, the Court expressly recognized the arbitrator's heightened competence in adjudicating breach of rights under collective agreements. Decisions such as *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, its companion case *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967, and *Parry Sound, supra*, further explain how the arbitrator's role has grown to fill its mandate. In *Weber*, the Court acknowledged that arbitrators have exclusive jurisdiction over disputes arising from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement. *Parry Sound* expanded the scope of the arbitrator's jurisdiction to include human rights and other employment-related legislation. These decisions mark a trend in the jurisprudence toward conferring on arbitrators broad remedial and jurisdictional authority. Moreover, I cannot help but reiterate this Court's oft-repeated recognition of the fundamental importance of arbitral dispute resolution; see *Heustis, supra*; see also *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; *Toronto Board of Education, supra*, and *Parry Sound*. Arming arbitrators with the means to carry out their mandate lies at the very core of resolving workplace disputes.

Le but de l'arbitrage des griefs en vertu de la Loi est d'assurer un règlement rapide, définitif et exécutoire des différends résultant de l'interprétation et de l'application d'une convention collective ou d'une mesure disciplinaire imposée par l'employeur, le tout dans le but de maintenir la paix.

La position de notre Cour dans *Heustis* annonçait un élargissement des pouvoirs de l'arbitre.

Par exemple, dans *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704, notre Cour a expressément reconnu la compétence élargie dont dispose l'arbitre lorsqu'il statue sur la violation d'un droit prévu par une convention collective. Des arrêts comme *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, et l'affaire connexe *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967, de même que *Parry Sound*, précité, ont expliqué davantage comment s'est accru le rôle des arbitres de manière à leur permettre de s'acquitter de leur mandat. Dans *Weber*, notre Cour a reconnu que les arbitres avaient compétence exclusive à l'égard des différends portant sur l'interprétation, l'application, l'administration ou la violation d'une convention collective. L'arrêt *Parry Sound* a élargi la compétence de l'arbitre à l'application des lois sur les droits de la personne et des autres lois touchant à l'emploi. Ces décisions s'inscrivent dans un courant jurisprudentiel reconnaissant aux arbitres une compétence plus vaste et un large pouvoir de réparation. En outre, je ne peux m'empêcher de rappeler que notre Cour a à maintes reprises reconnu l'importance fondamentale du règlement des différends par voie d'arbitrage; voir *Heustis*, précité; voir aussi *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; *Conseil de l'éducation de Toronto*, précité, et *Parry Sound*. Doter les arbitres des moyens de s'acquitter de leur mandat est un aspect fondamental du règlement des conflits en milieu de travail.

42

Further to that point, I note that the categorization of employee conduct as either culpable or non-culpable and the subsequent requirement for cause in either case somewhat obscures the issue before the arbitrator. It has been argued that in cases of non-culpable conduct such as incompetence, cause

En outre, j'estime que le fait de qualifier la conduite de l'employé de blâmable ou non et d'exiger ensuite la présence d'un motif valable dans l'un ou l'autre cas embrouille jusqu'à un certain point la question que doit trancher l'arbitre. Il a été plaidé que, dans des affaires de conduite non blâmable telle

may only be found to exist where the employer has abided by the five criteria set out in *Re Edith Cavell*, *supra*. Absent a finding that these criteria have been met, the arbitrator is required to reinstate the employee on the basis that the employer has not established that there was cause for dismissal or discipline of the employee. Put differently, the argument posits that the arbitrator lacks the capacity to make any other remedial disposition, save reinstatement.

In my opinion, this narrow and mechanistic approach to employee conduct and arbitral authority does not take full account of the arbitrator's dispute resolution mandate, nor does it consider adequately the myriad of employment circumstances that employees and employers confront. As a result, I do not believe that the criteria set out in *Re Edith Cavell* by themselves determine the framework for analysis. More particularly, they should not be seen, in and of themselves, as dictating the terms of remedial authority exercised by the arbitrator.

Further, one must consider whether the distinction between culpable and non-culpable conduct is relevant in the particular context. The theory underlying culpable discharge, namely that the employer is engaged in a contractual relationship with the employee and is thus entitled to the "benefit of the bargain", does not in my opinion differ greatly from that underlying non-culpable discharge. A failure to meet the obligations and reasonable expectations of employment whether by virtue of culpable misconduct or deficient performance of a non-culpable character equally constitutes a disruption of the employment relationship. Arbitrator Hope's comments in *Re City of Vancouver and Vancouver Municipal and Regional Employees Union* (1983), 11 L.A.C. (3d) 121 (B.C.), at p. 140, on this point are apt:

It must be remembered that the question of whether conduct is culpable or non-culpable is an elusive question directed at drawing inferences as to an employee's state of mind on the basis of his conduct. In the final analysis it is the conduct and not the state of mind which determines

l'incompétence, on ne peut conclure à l'existence d'un motif valable que dans les cas où l'employeur a respecté les cinq critères énoncés dans l'affaire *Re Edith Cavell*, précitée. S'il ne l'a pas fait, l'arbitre est tenu de réintégrer l'employé, étant donné que l'employeur n'a pas prouvé qu'il avait un motif valable de congédier l'employé ou de lui imposer une mesure disciplinaire. En d'autres termes, suivant cet argument l'arbitre n'a pas le pouvoir d'accorder d'autre réparation que la réintégration.

À mon avis, cet examen étroit et mécaniste de la conduite de l'employé et du pouvoir de l'arbitre ne tient pas pleinement compte du mandat de l'arbitre en matière de règlement des différends et il ne considère pas adéquatement la multitude de situations dans lesquelles évoluent employés et employeurs dans le monde du travail. En conséquence, je ne crois pas que les critères énoncés dans *Re Edith Cavell* déterminent à eux seuls le cadre d'analyse. En fait, il ne faut pas considérer que ces critères dictent à eux seuls les modalités d'exercice du pouvoir de réparation des arbitres.

De plus, il convient de se demander si la distinction entre conduite blâmable et conduite non blâmable est pertinente dans le contexte considéré. La théorie à la base du congédiement pour conduite blâmable, à savoir que l'employeur est lié par contrat à l'employé et a donc droit aux « bénéfices du marché », ne diffère pas beaucoup, selon moi, de la théorie à la base du congédiement pour conduite non blâmable. Le fait pour un employé de ne pas s'acquitter des obligations de son poste et de ne pas répondre aux attentes raisonnables de l'employeur à cet égard, que ce soit en raison d'une conduite blâmable ou d'un rendement insuffisant revêtant un caractère non blâmable, perturbe dans les deux cas la relation employeur-employé. Dans *Re City of Vancouver and Vancouver Municipal and Regional Employees Union* (1983), 11 L.A.C. (3d) 121 (C.-B.), p. 140, l'arbitre Hope a formulé des remarques judicieuses sur la question :

[TRADUCTION] Il faut se rappeler que la question de savoir si la conduite est blâmable ou non est difficile à cerner et sert à tirer des inférences sur l'état d'esprit de l'employé. En dernière analyse, c'est la conduite, et non l'état d'esprit, qui est déterminante pour statuer sur le

43

44

the issue of continued employment. An employee who cannot perform is no better off than an employee who will not perform, if the rights of the employer are to be respected.

45 Moreover, many of the procedural requirements in cases of unsatisfactory, albeit non-culpable performance, as explained in *Re Edith Cavell, supra*, appear equally relevant to discharge or discipline for culpable conduct. The arbitration board in *Crane Canada Inc. and U.A., Loc. 170, Re* (1990), 14 L.A.C. (4th) 253 (B.C.), noted, at p. 281, that an employer's failure to define the requisite level of performance or to communicate that level adequately to the employee might well become relevant in ascertaining whether or not the employee's allegedly deficient performance should be characterized as blameworthy.

46 As affirmed by this Court in *Rizzo Shoes, supra*, at para. 27, "[i]t is a well established principle of statutory interpretation that the legislature does not intend to produce absurd consequences." Further, an interpretation may be viewed as absurd where it is incompatible with other provisions or with the object of the legislative enactment: see P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 456. Professor R. Sullivan similarly notes that "[a]n interpretation that would tend to frustrate the purpose of legislation or the realization of the legislative scheme is likely to be labelled absurd": see *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at pp. 243-44.

47 In my opinion, the Court of Appeal's interpretation of s. 142(2) is somewhat incompatible with the object of the legislation and the overall purpose of the provision. As discussed earlier in these reasons, the purpose of the legislation is to facilitate arbitral dispute resolution, and the content of the legislative scheme provides for arbitrators to do so. Given this context, there is no practical reason why arbitrators ought to be stripped of remedial jurisdiction when confronted by labour disputes that turn on a distinction between culpable and non-culpable conduct and a finding of cause thereafter. A restrictive inter-

maintien ou non du lien d'emploi. Si l'on veut respecter les droits de l'employeur, un employé qui ne peut pas s'acquitter de ses fonctions n'est pas plus utile à ce dernier qu'un employé qui ne veut pas s'en acquitter.

De plus, bon nombre des exigences procédurales applicables dans les cas de rendement insatisfaisant mais de conduite non blâmable — exigences procédurales expliquées dans *Re Edith Cavell*, précité — paraissent tout aussi pertinentes en cas de congédiement ou mesure disciplinaire pour cause de conduite blâmable. Dans *Crane Canada Inc. and U.A., Loc. 170, Re* (1990), 14 L.A.C. (4th) 253 (C.-B.), p. 281, le conseil d'arbitrage a fait remarquer que l'omission de l'employeur de définir le niveau de rendement exigé ou d'informer adéquatement l'employé de ce niveau de rendement pourrait bien devenir pertinente pour décider si le rendement prétendument insatisfaisant de l'employé doit être qualifié de blâmable.

Comme l'a affirmé notre Cour dans *Rizzo Shoes*, précité, par. 27, « [s]elon un principe bien établi en matière d'interprétation législative, le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes. » Qui plus est, une interprétation peut être tenue pour absurde lorsqu'elle est incompatible avec d'autres dispositions du texte législatif ou avec l'objet de celui-ci : voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 573. Le professeur R. Sullivan signale, de façon similaire, que [TRADUCTION] « l'interprétation qui tend à contrecarrer l'objet de la loi ou l'application du cadre législatif sera qualifiée d'absurde » : *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4^e éd. 2002), p. 243-244.

À mon avis, l'interprétation du par. 142(2) retenue par la Cour d'appel est d'une certaine manière incompatible avec l'objet de la loi et la finalité générale de la disposition. Comme je l'ai expliqué plus tôt, la loi vise à faciliter le règlement des différends par voie d'arbitrage et le régime établi par celle-ci prévoit que cette tâche incombe aux arbitres. Dans ce contexte, aucune raison d'ordre pratique ne justifie de dépouiller ces derniers de leur pouvoir de réparation lorsque l'issue du différend repose sur une distinction entre conduite blâmable et conduite non blâmable, puis sur l'existence ou non d'un

pretation of arbitral jurisdiction in s. 142(2) results in legislative lacunae; a broad interpretation of the provision produces results more consonant with statutory objectives.

3. Conclusion

To recall, the appropriate standard upon which the arbitration board's decision must be measured is that of reasonableness. The reasonableness standard was first described by this Court in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at para. 56:

An unreasonable decision is one that, in the main, is not supported by any reasons that can stand up to a somewhat probing examination. Accordingly, a court reviewing a conclusion on the reasonableness standard must look to see whether any reasons support it. [Emphasis added.]

More recently, the contours of the standard were fleshed out in *Ryan, supra*, at para. 55, as affirmed in *Voice Construction, supra*, at para. 31. A decision will be unreasonable

only if there is no line of analysis within the given reasons that could reasonably lead the tribunal from the evidence before it to the conclusion at which it arrived. If any of the reasons that are sufficient to support the conclusion are tenable in the sense that they can stand up to a somewhat probing examination, then the decision will not be unreasonable and a reviewing court must not interfere. This means that a decision may satisfy the reasonableness standard if it is supported by a tenable explanation even if this explanation is not one that the reviewing court finds compelling. [Citations omitted.]

On the whole, having regard to the language of the provisions, their purpose and place within the Code, and to the object of the collective agreement, the arbitrator's interpretation was clearly reasonable.

C. *The Exercise of the Board's Remedial Powers*

Having found that the arbitration board's interpretation of s. 142(2) of the Code to confer remedial power was reasonable, I now address whether the exercise of that power was also

motif valable. Une interprétation restrictive du pouvoir conféré aux arbitres par le par. 142(2) débouche sur une loi lacunaire, alors qu'une interprétation libérale de cette disposition produit un résultat davantage conforme aux objectifs de la loi.

3. Conclusion

Rappelons que la norme applicable à la décision du conseil d'arbitrage est celle de la raisonabilité, que notre Cour a décrite pour la première fois dans *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 56 :

Est déraisonnable la décision qui, dans l'ensemble, n'est étayée par aucun motif capable de résister à un examen assez poussé. En conséquence, la cour qui contrôle une conclusion en regard de la norme de la décision raisonnable doit se demander s'il existe quelque motif étayant cette conclusion. [Je souligne.]

Plus récemment, notre Cour a précisé les contours de la norme dans l'arrêt *Ryan*, précité, par. 55, confirmé dans *Voice Construction*, précité, par. 31. Une décision est déraisonnable

si aucun mode d'analyse, dans les motifs avancés, ne pouvait raisonnablement amener le tribunal, au vu de la preuve, à conclure comme il l'a fait. Si l'un quelconque des motifs pouvant étayer la décision est capable de résister à un examen assez poussé, alors la décision n'est pas déraisonnable et la cour de révision ne doit pas intervenir [. . .] Cela signifie qu'une décision peut satisfaire à la norme du raisonnable si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n'est pas convaincante aux yeux de la cour de révision. [Références omises.]

Dans l'ensemble, eu égard au libellé des dispositions, à leur objet et à leur emplacement dans le Code, ainsi qu'à l'objet de la convention collective, l'interprétation de l'arbitre était clairement raisonnable.

C. *L'exercice du pouvoir de réparation du conseil d'arbitrage*

Ayant jugé raisonnable l'interprétation du conseil d'arbitrage relativement au pouvoir de réparation que lui confère le par. 142(2) du Code, je vais maintenant me demander si l'exercice que le conseil

reasonable. For the reasons below, I conclude that it was.

1. Exceptional Circumstances and Remedial Jurisdiction

50

The parties and the Court of Appeal cite a number of decisions where jurisdiction to substitute an award of damages in lieu of reinstatement was exercised in what have been termed “exceptional” or “extraordinary circumstances”; see, as illustrations, *Alberta Union of Provincial Employees v. University Hospitals Board* (1989), 98 A.R. 384 (Q.B.); *United Steelworkers of America, Local 12998 v. Liquid Carbonic Inc.* (1996), 29 O.R. (3d) 468 (Gen. Div.); *Alberta Teachers’ Assn. and Communications, Energy and Paperworkers’ Union, Local 777 (Oliverio Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 77 (QL), aff’d [1999] A.J. No. 144 (QL) (Q.B.); *Calgary Board of Education v. Canadian Union of Public Employees, Local 40 (R.J. Grievance)*, [2001] A.G.A.A. No. 13 (QL); *Chaumiere Retirement Residence and Service Employees’ Union, Local 210, Re* (1993), 37 L.A.C. (4th) 86 (Ont.).

51

In discussing the relevant case law, the Court of Appeal stated, at para. 52:

An examination of cases finding “extraordinary circumstances” shows that they usually involve an employee engaging in culpable behaviour, particularly theft or other deceit. There are very few cases of “extraordinary circumstances” where the conduct of the employee was non-culpable.

52

Prior to this statement, the court had found that such exceptional circumstances cannot be categorized or limited, but that they have been regarded as those wherein the employment relationship has been totally destroyed (para. 51). The parties do not question the development of arbitral consensus in requiring a finding of exceptional circumstances before substituting damages in lieu of reinstatement. Rather, their focus is on the nature and scope of such circumstances. The appellant, in particular, submits

a fait de ce pouvoir était lui aussi raisonnable. Pour les motifs qui suivent, j’estime que oui.

1. Circonstances exceptionnelles et pouvoir de réparation

Les parties et la Cour d’appel font état d’un certain nombre de décisions où le pouvoir de substituer des dommages-intérêts à une ordonnance de réintégration a été exercé dans des situations qu’on a qualifiées de [TRADUCTION] « circonstances extraordinaires » ou « exceptionnelles » : voir, par exemple, *Alberta Union of Provincial Employees c. University Hospitals Board* (1989), 98 A.R. 384 (B.R.); *United Steelworkers of America, Local 12998 c. Liquid Carbonic Inc.* (1996), 29 O.R. (3d) 468 (Div. gén.); *Alberta Teachers’ Assn. and Communications, Energy and Paperworkers’ Union, Local 777 (Oliverio Grievance)*, [1998] A.G.A.A. No. 77 (QL), conf. par [1999] A.J. No. 144 (QL) (B.R.); *Calgary Board of Education c. Canadian Union of Public Employees, Local 40 (R.J. Grievance)*, [2001] A.G.A.A. No. 13 (QL); *Chaumiere Retirement Residence and Service Employees’ Union, Local 210, Re* (1993), 37 L.A.C. (4th) 86 (Ont.).

Dans son analyse de la jurisprudence pertinente, la Cour d’appel a dit ceci, au par. 52 :

[TRADUCTION] L’examen des affaires dans lesquelles on a conclu à l’existence de « circonstances extraordinaires » révèle qu’il s’agit habituellement de cas où un employé a accompli un acte blâmable, particulièrement un vol ou une autre manœuvre dolosive. On relève très peu de cas de « circonstances extraordinaires » où la conduite de l’employé n’était pas blâmable.

Avant de faire ces remarques, la Cour d’appel avait conclu que de telles circonstances exceptionnelles ne sauraient être catégorisées ou limitées, mais qu’elles sont considérées comme des circonstances où la relation employeur-employé a été totalement détruite (par. 51). Les parties ne contestent pas l’existence, au sein des conseils d’arbitrage, d’un consensus sur la nécessité que l’arbitre conclue à la présence de circonstances exceptionnelles pour être admis à substituer des dommages-intérêts

that there is no particular focus on culpable conduct in the cases examined by the court.

Decisions in which exceptional circumstances have been found are widely disparate on the facts. A review of such decisions highlights the difficulty with which bright-line distinctions may be marked between culpable and non-culpable conduct in assessing whether circumstances sufficiently exceptional exist so as to justify the board's refusal to reinstate. While culpable conduct is far more likely to lead to a poisoned or inhospitable work environment than conduct characterized as non-culpable, the consequences of the conduct and not its characterization should be the primary focus of the remedial inquiry. It bears repeating that arbitrators are equipped with broad remedial jurisdiction to secure prompt, final and binding settlement of disputes arising out of the interpretation or application of the collective agreement and disciplinary action taken by employers.

For arbitration to be effective, efficient and binding it must provide lasting, practicable solutions to workplace problems. Commensurate with the notion of exceptional circumstances as developed in arbitral jurisprudence is the need for arbitrators to be liberally empowered to fashion appropriate remedies, taking into consideration the whole of the circumstances. To rob arbitrators of access to the full breadth of the employment context risks impairing their role as final arbiters of workplace disputes. Arbitrators are well positioned on the front lines of workplace disputes to weigh facts and assess credibility as the circumstances warrant.

2. Decision of the Arbitration Board

I am convinced that the arbitration board properly considered the whole of the circumstances in concluding that an award of damages was more

à la réintégration. Elles s'attachent plutôt à la nature et à l'importance de ces circonstances. L'appelant, notamment, fait valoir que les affaires examinées par la Cour d'appel n'insistent pas de façon particulière sur la conduite blâmable.

Les décisions dans lesquelles on a conclu à l'existence de circonstances exceptionnelles varient considérablement pour ce qui est des faits. L'examen de ces décisions fait ressortir combien il est difficile d'établir des distinctions nettes entre conduite blâmable et conduite non blâmable dans l'examen de la question de savoir s'il existe des circonstances suffisamment exceptionnelles justifiant le refus du conseil d'ordonner la réintégration. Bien qu'une conduite blâmable soit davantage susceptible d'empoisonner le climat de travail ou de le rendre malsain qu'une conduite qualifiée de non blâmable, ce sont aux conséquences de la conduite, et non à sa qualification, qu'il faut s'attacher pour fixer la réparation qui s'impose. Il convient de rappeler que les arbitres disposent de larges pouvoirs de réparation pour assurer le règlement rapide, définitif et contraignant des différends découlant de l'interprétation ou de l'application des conventions collectives ou des mesures disciplinaires prises par les employeurs.

Pour que l'arbitrage soit efficace, utile et contraignant, il doit apporter une solution durable et pratique aux problèmes qui existent dans le milieu de travail. À la notion de circonstances exceptionnelles élaborées dans la jurisprudence arbitrale correspond la nécessité de reconnaître aux arbitres un large pouvoir leur permettant de façonner les réparations qui s'imposent eu égard à toutes les circonstances. Enlever aux arbitres la possibilité de prendre en compte l'ensemble du contexte du travail risque de compromettre leur rôle d'arbitres ultimes des différends en milieu de travail. Parce qu'ils interviennent en première ligne dans les conflits en milieu de travail, les arbitres sont bien placés pour soupeser les faits et apprécier la crédibilité des témoins suivant les circonstances.

2. Décision du conseil d'arbitrage

Je suis convaincu que le conseil d'arbitrage a dûment tenu compte de toutes les circonstances pour conclure qu'il convenait davantage

53

54

55

appropriate than reinstatement of the grievor. The arbitrator considered, among other factors, the *bona fide* reorganization of the grievor's former position, the difficulty with which an alternative position may be found for her, and the likelihood that reinstatement would prolong the ultimate resolution of the issue and present further disputes in implementation. The arbitration board recognized that the grievor had been dismissed without cause, contrary to the terms of the collective agreement, and was thus owed compensation. On balance, the board's comments reflect concerns about the continued viability of the employment relationship, and fall squarely within the ambit of exceptional circumstances as reflected in the arbitral decisions noted above.

56 As a general rule, where a grievor's collective agreement rights have been violated, reinstatement of the grievor to her previous position will normally be ordered. Departure from this position should only occur where the arbitration board's findings reflect concerns that the employment relationship is no longer viable. In making this determination, the arbitrator is entitled to consider all of the circumstances relevant to fashioning a lasting and final solution to the parties' dispute.

57 In light of the above, I am not persuaded that the arbitration board acted in an unreasonable manner by substituting an award of four months' notice for reinstatement. The arbitration board took due account of all the circumstances before it, and reached a reasonable conclusion as to the continued viability of the employment relationship. This decision fell well within the bounds of arbitral jurisprudence requiring a finding of exceptional circumstances prior to substitution of remedy. It is worth noting that a similar decision was taken by the arbitration board in the *Van Steenoven Grievance*, *supra*, at para. 32, where the arbitrator denied reinstatement on the basis that the grievor was unable to perform the work required of her position, and despite the employer's failure to properly terminate her employment. The board in that case viewed itself in possession of "sufficient

d'accorder à la plaignante des dommages-intérêts que d'ordonner sa réintégration. Il a notamment pris en compte la disparition du poste de la plaignante à l'issue d'une réorganisation effectuée de bonne foi, la difficulté de réaffecter la plaignante ainsi que la probabilité que la réintégration ne fasse que reporter le règlement définitif de la question et que la mise en œuvre de cette mesure occasionne d'autres différends. Le conseil d'arbitrage a reconnu que la plaignante avait été congédiée sans motif valable, en contravention avec la convention collective, et que, de ce fait, elle avait droit à une indemnité. En somme, les observations du conseil reflètent ses inquiétudes quant à la viabilité de la relation employeur-employé et témoignent clairement de l'existence de circonstances exceptionnelles au sens des décisions arbitrales susmentionnées.

En règle générale, lorsqu'il y a eu violation des droits reconnus par la convention collective à l'auteur du grief, la réintégration de celui-ci dans son poste antérieur est normalement ordonnée. Il ne devrait être dérogé à cette règle que dans les cas où les conclusions du conseil d'arbitrage permettent de douter de la viabilité de la relation employeur-employé. L'arbitre peut, à cet égard, tenir compte de toutes les circonstances pertinentes pour apporter une solution durable et définitive au différend qui oppose les parties.

À la lumière de ce qui précède, je ne suis pas persuadé que le conseil d'arbitrage a agi de manière déraisonnable en substituant à la réintégration une indemnité de quatre mois de salaire. Le conseil d'arbitrage a dûment tenu compte de toutes les circonstances portées à sa connaissance et il a tiré une conclusion raisonnable quant à la viabilité continue de la relation employeur-employé. Cette décision est tout à fait en accord avec la jurisprudence arbitrale exigeant la preuve de circonstances exceptionnelles pour qu'une réparation substitutive puisse être accordée. Il convient de signaler qu'une décision semblable a été rendue par le conseil d'arbitrage qui a entendu l'affaire *Van Steenoven Grievance*, précitée, par. 32, où, bien que l'employeur n'ait pas licencié la plaignante de façon régulière, il a néanmoins refusé d'ordonner sa réintégration au motif qu'elle

evidence” indicating that reinstatement would not provide a lasting solution.

VI. Disposition

I would allow the appeal with costs throughout, set aside the decision of the Court of Appeal, and restore the award of the majority of the arbitration board.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Laird Armstrong, Calgary.

Solicitor for the respondents: G. Brent Gawne, Edmonton.

Solicitors for the interveners the Canadian Labour Congress and the National Union of Public and General Employees: Baigent & Jackson, Enderby, British Columbia.

Solicitors for the intervener the Provincial Health Authorities of Alberta: Lang Michener, Ottawa; Provincial Health Authorities of Alberta, Edmonton.

était incapable d’accomplir les fonctions afférentes à son poste. Dans cette affaire, le conseil a estimé disposer d’une « preuve suffisante » indiquant que la réintégration n’apporterait pas une solution durable.

VI. Dispositif

Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens devant toutes les cours, d’annuler la décision de la Cour d’appel et de rétablir la décision majoritaire du conseil d’arbitrage.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l’appelant : Laird Armstrong, Calgary.

Procureur des intimés : G. Brent Gawne, Edmonton.

Procureurs des intervenants le Congrès du travail du Canada et le Syndicat national des employées et employés généraux et du secteur public : Baigent & Jackson, Enderby, Colombie-Britannique.

Procureurs de l’intervenante Provincial Health Authorities of Alberta : Lang Michener, Ottawa; Provincial Health Authorities of Alberta, Edmonton.