

T-813-94

T-813-94

Shiv Chopra (Applicant)**Shiv Chopra (requérant)**

v.

c.

Treasury Board (Canada) (Department of National Health and Welfare) (Respondent)**Conseil du Trésor (Canada) (Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social) (intimé)***INDEXED AS: CHOPRA v. CANADA (TREASURY BOARD) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: CHOPRA c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Simpson J.—Ottawa, July 27 and August 31, 1995.

Section de première instance, juge Simpson—Ottawa, 27 juillet et 31 août 1995.

Public Service — Jurisdiction — Judicial review of Adjudicator's decision lacked jurisdiction to hear grievance alleging contravention of no-discrimination clause of Master collective agreement — PSSRA, s. 91(1) permitting grievance where no administrative procedure for redress provided in Act of Parliament — Applicant filing complaints with Canadian Human Rights Commission (CHRC) — CHRA providing redress as CHRC having jurisdiction over substance of grievance, offering broader range of remedies — Differences in procedures under CHRA, collective agreement as to parties, public interest input, control of process, irrelevant — Grievance not enforceable under collective agreement grievance procedures.

Fonction publique — Compétence — Contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre qui a statué qu'il n'avait pas la compétence pour examiner un grief alléguant qu'il y avait contravention à la disposition de la convention collective cadre portant sur l'élimination de la discrimination — L'art. 91(1) de la LRTFP permet le recours au grief lorsqu'il n'y a aucun recours administratif de réparation ouvert sous le régime d'une loi fédérale — Le requérant a déposé des plaintes devant la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) — La LCDP peut accorder réparation, étant donné la compétence de la CCDP quant au fond du grief, et les moyens plus vastes dont elle dispose pour le faire — Les différences dans les procédures intentées selon qu'il s'agit de la LCDP ou de la convention collective, quant aux parties, à l'intérêt public et au contrôle du processus ne sont pas pertinentes — La plainte ne peut être soumise à la procédure de grief de la convention collective.

Human rights — Judicial review of Adjudicator's decision lacked jurisdiction to hear grievance alleging contravention of no-discrimination clause in collective agreement — PSSRA, s. 91(1) permitting grievance where no administrative procedure for redress provided by federal statute — CHRA providing redress as CHRC having jurisdiction over substance of grievance, offering broader range of remedies — Differences in procedures under CHRA, collective agreement irrelevant — No evidence material difference in time required to obtain redress from CHRC.

Droits de la personne — Contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre qui a statué qu'il n'avait pas la compétence pour examiner un grief alléguant qu'il y avait contravention à la disposition de la convention collective cadre portant sur l'élimination de la discrimination — L'art. 91(1) de la LRTFP permet le recours au grief lorsqu'il n'y a aucun recours administratif de réparation ouvert sous le régime d'une loi fédérale — La LCDP peut accorder réparation, étant donné la compétence de la CCDP quant au fond du grief, et les moyens plus vastes dont elle dispose pour le faire — Les différences dans les procédures intentées selon qu'il s'agit de la LCDP ou de la convention collective ne sont pas pertinentes — Il n'y a aucune preuve qu'il y a une grande différence de temps pour l'obtention d'une réparation de la part de la CCDP.

This was an application for judicial review of an adjudicator's decision that he lacked jurisdiction to hear the applicant's grievance alleging contravention of the no-discrimination provision (Article 44) of the Master Agreement between Treasury Board and a union by reason of *Public Service Staff Relations Act*, subsection 91(1). Subsection 91(1) permits the grievance of any matter affecting the terms and conditions of employment, in respect of which no administrative procedure for redress is provided in an Act of Parliament. The Adjudicator held that the applicant could seek redress under the *Canadian Human Rights Act*.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre qui a statué que, en vertu du paragraphe 91(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, il n'avait pas compétence pour examiner le grief déposé par le requérant, qui alléguait contravention à la disposition (article 44) relative à l'élimination de la discrimination que comporte la convention cadre conclue entre le Conseil du Trésor et son syndicat. Le paragraphe 91(1) permet le dépôt de griefs quant à toute question qui affecte les conditions d'emploi, et pour laquelle aucun recours administratif de réparation n'est prévu par une loi fédérale. L'arbitre a statué que le requérant pouvait

The applicant, an employee of the Department of National Health and Welfare, grieved an acting appointment when he was screened out of a competition and his appeal from the results of the competition was dismissed. He also filed complaints with the Canadian Human Rights Commission which, two and one-half years later, have not been decided. Article 35 of the Master Agreement permits a grievance unless there is another administrative procedure provided by Parliament to deal with the specific complaint. *Canadian Human Rights Act*, paragraph 41(a) provides that the Canadian Human Rights Commission shall deal with any complaint filed unless the victim ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available.

The issue was whether Article 44 could be enforced by grievance procedures under the Master Agreement.

Held, the application should be dismissed.

While the CHRA defers to grievance procedures, it does so only in cases where such procedures are "available", thus leading back to the proper interpretation of subsection 91(1).

The CHRA provides redress because the CHRC has jurisdiction over the substance of the grievance and because the CHRC can offer a broader range of remedies than an adjudicator under the Master Agreement. The CHRA expressly provides for the awarding of damages, while that is merely implicit under the collective agreement.

The CHRA and Master Agreement differed as to procedures with respect to parties, public interest input and control of the process. Under the CHRA, the CHRC controls the complaint process and is obliged to take the public interest into account. In contrast, under the Master Agreement, the union has carriage of and controls the grievance and arbitration process. Under subsection 40(1) of the CHRA, either the aggrieved employee or the union could be the complainant in a case of discrimination against an individual. However, to function as the complainant, the union might need the individual's consent under subsection 40(2). In a grievance or adjudication, the employee would grieve and would be represented by the union. Those differences in procedures did not detract from the fact that the applicant will receive redress under the CHRA.

Finally, there was no evidentiary basis for concluding that there were material differences in the time taken to obtain redress from the CHRC as opposed to grievance adjudication, so that it could be said that the CHRC did not offer redress in a labour relations context.

demandeur réparation en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le requérant, employé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, a déposé un grief relativement à une nomination intérimaire par suite du rejet de sa candidature à un concours et de l'appel qu'il a interjeté relativement aux résultats du concours. Il a aussi déposé des plaintes devant la Commission canadienne des droits de la personne qui, deux ans et demi plus tard, n'avait pas rendu de décision. L'article 35 de la convention cadre permet la procédure de grief à moins qu'il y ait un autre recours administratif de réparation prévu par une loi fédérale permettant d'examiner la plainte. L'alinéa 41a) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit que la Commission canadienne des droits de la personne statue sur toute plainte dont elle est saisie sauf lorsque la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts.

Le litige portait sur la question de savoir si l'article 44 pouvait être appliqué en ayant recours à la procédure de grief prévue par la convention cadre.

Jugement: la demande doit être rejetée.

Bien que la LCDP soit subsidiaire par rapport à la procédure de grief, il n'en est ainsi que dans le cas où cette procédure est «ouverte», posant donc à nouveau à la question de l'interprétation à donner au paragraphe 91(1).

La LCDP constitue un «recours», parce que la CCDP a compétence sur le fond du grief et parce que la CCDP possède de plus grands pouvoirs de réparation qu'un arbitre agissant en vertu de la convention cadre. La LCDP prévoit expressément que les victimes peuvent recevoir des dommages-intérêts, alors que cela est simplement implicite en vertu de la convention collective.

La LCDP et la convention collective ont des différences dans leurs procédures en ce qui concerne les parties, l'intérêt public et le contrôle du processus. En vertu de la LCDP, la CCDP est responsable du processus de plainte et doit prendre l'intérêt public en considération. Au contraire, en vertu de la convention cadre, le syndicat a la responsabilité en ce qui concerne le soutien du grief, de même que la responsabilité à l'égard du processus de règlement du grief et d'arbitrage. En vertu du paragraphe 40(1) de la LCDP, soit l'employé lésé soit le syndicat peut être le plaignant dans une affaire de discrimination contre une personne. Toutefois, pour être considéré comme plaignant, le syndicat pourrait devoir obtenir le consentement de l'employé en vertu du paragraphe 40(2) de la LCDP. Dans une procédure de règlement de grief ou d'arbitrage, l'employé serait celui qui dépose le grief et serait représenté par le syndicat. Ces différences dans les procédures ne changent rien au fait que le requérant a un recours en vertu de la LCDP.

Finalement, il n'y a aucune preuve permettant de conclure qu'il existe une différence marquée dans le temps requis pour obtenir réparation selon que l'on s'adresse au tribunal ou à l'arbitre, et qui permettrait de conclure que la CCDP ne constitue pas un recours possible dans un contexte de relations de travail.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 242 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 16).
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 40, 41, 42(2), 44, 48, 53.
Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33.
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 91(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham, [1994] 3 F.C. 449; 79 F.T.R. 53 (T.D.).

CONSIDERED:

Canada (Attorney General) v. Morgan, [1992] 2 F.C. 401; (1991), 85 D.L.R. (4th) 473 (C.A.); *Rhéaume and Treasury Board (Revenu Canada—Customs and Excise)*, [1994] C.P.S.S.R.B. No. 89 (QL).

REFERRED TO:

Polymer Corp. and Oil, Chemical & Atomic Workers Int'l Union, Local 16-14 (1962), 33 D.L.R. (2d) 124; [1962] S.C.R. 338, *sub nom. Imbleau et al. v. Laskin et al.*; *Association of Radio and Television Employees of Canada (CUPE-CLC) v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1975] 1 S.C.R. 118; (1973) 40 D.L.R. (3d) 1; [1974] 1 W.W.R. 430; *Air Canada and Canadian Air Line Employees Assoc., Re* (1981), 29 L.A.C. (2d) 142 (Can.); *Motorways Direct Transport Ltd. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)* (1991), 50 Admin. L.R. 222; 36 C.C.E.L. 201; 16 C.H.R.R. D/459; 43 F.T.R. 211 (F.C.T.D.); *Dekoning and Treasury Board (Employment and Immigration Canada)*, [1993] C.P.S.S.R.B. No. 32 (QL); *Lorenzen and Treasury Board (Environment Canada)*, [1993] C.P.S.S.R.B. No. 165 (QL); *Stene and Treasury Board (Environment Canada)*, [1991] C.P.S.S.R.B. No. 118 (QL).

APPLICATION for judicial review of an adjudicator's decision that he lacked jurisdiction to hear a grievance alleging contravention of the no-discrimination clause in a collective agreement, by reason of *Public Service Staff Relations Act*, subsection 91(1) which permits an employee to present a grievance unless another administrative procedure is provided in an Act of Parliament. Application dismissed.

COUNSEL:

Peter C. Engelmann for applicant.
Roger Lafrenière for respondent.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 242 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 16).
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 40, 41, 42(2), 44, 48, 53.
Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33.
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 91(1).

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham, [1994] 3 C.F. 449; 79 F.T.R. 53 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Canada (Procureur général) c. Morgan, [1992] 2 C.F. 401; (1991), 85 D.L.R. (4th) 473 (C.A.); *Rhéaume et le Conseil du Trésor (Revenu Canada—Douanes et Accise)*, [1994] C.R.T.F.P.C. n° 89 (QL).

DÉCISIONS CITÉES:

Polymer Corp. and Oil, Chemical & Atomic Workers Int'l Union, Local 16-14 (1962), 33 D.L.R. (2d) 124; [1962] R.C.S. 338, *sub. nom. Imbleau et al. v. Laskin et al.*; *Association des Employés de Radio et Télévision du Canada (SCFP-CTC) c. La Société Radio-Canada*, [1975] 1 R.C.S. 118; (1973), 40 D.L.R. (3d) 1; [1974] 1 W.W.R. 430; *Air Canada and Canadian Air Line Employees Assoc., Re* (1981), 29 L.A.C. (2d) 142 (Can.); *Motorways Direct Transport Ltd. c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* (1991), 50 Admin. L.R. 222; 36 C.C.E.L. 201; 16 C.H.R.R. D/459; 43 F.T.R. 211 (C.F. 1^{re} inst.); *Dekoning et le Conseil du Trésor (Emploi et Immigration Canada)*, [1993] C.R.T.F.P.C. n° 32 (QL); *Lorenzen et le Conseil du Trésor (Environnement Canada)*, [1993] C.R.T.F.P.C. n° 165 (QL); *Stene et le Conseil du Trésor (Environnement Canada)*, [1991] C.R.T.F.P.C. n° 118 (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un arbitre qui a statué qu'il n'avait pas la compétence pour examiner un grief alléguant qu'il y avait contravention à la disposition de la convention collective ayant trait à l'élimination de la discrimination, compte tenu du paragraphe 91(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui permet à un employé de présenter un grief à moins qu'il y ait un autre recours administratif prévu par une loi fédérale. Demande rejetée.

AVOCATS:

Peter C. Engelmann pour le requérant.
Roger Lafrenière pour l'intimé.

Andrew Raven and David Yazbeck for intervenor.

Andrew Raven et David Yazbeck pour l'intervenant.

SOLICITORS:

Caroline, Engelmann, Gottheil, Ottawa, for applicant. ^a
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, for intervenor. ^b

PROCUREURS:

Caroline, Engelmann, Gottheil, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.
Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, pour l'intervenant.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

SIMPSON J.: This application is for judicial review ^c of a decision (the Decision) made by Adjudicator P. Chodos of the Public Service Staff Relations Board (the Adjudicator) dated March 9, 1994 wherein he determined that, by reason of subsection 91(1) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, he did not have jurisdiction to consider a grievance brought by Dr. Chopra. The Adjudicator dealt with the issue of jurisdiction as a preliminary matter and did not consider the merits of Dr. Chopra's grievance. ^e

LE JUGE SIMPSON: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision (la décision) rendue le 9 mars 1994 par l'arbitre P. Chodos de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (l'arbitre), qui a statué que, en vertu du paragraphe 91(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, il n'avait pas la compétence pour examiner le grief déposé par le D^r Chopra. L'arbitre a considéré la question de la compétence à titre de question préliminaire et il n'a pas examiné le grief du D^r Chopra quant au fond. ^d

BACKGROUND

CONTEXTE DE L'INSTANCE

The Facts

^f Les faits

Dr. Shiv Chopra (the applicant) has been an employee of the Department of National Health and Welfare in its Health Protection Branch (HPB) since 1969. From 1987 to the present, he has held the position of Scientific Advisor in the HPB's Bureau of Veterinary Drugs.

Le D^r Shiv Chopra (le requérant) est un employé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Direction générale de la protection de la santé (la DGPS) depuis 1969. Depuis 1987, il détient le poste de conseiller scientifique au Bureau des médicaments vétérinaires de la DGPS. ^g

The parties have submitted an agreed statement of facts. They disclose that, with two minor exceptions, the applicant has not been promoted or provided with an acting appointment since 1969. This has been the situation in spite of performance appraisals which, since their introduction in 1979, have shown the applicant to be a fully satisfactory employee and have often referred to his management potential.

Les parties ont présenté un exposé conjoint des faits. Sauf quant à deux points mineurs, elles s'entendent pour affirmer que le requérant n'a pas été promu ou reçu de nomination intérimaire depuis 1969. Il en a été ainsi en dépit des évaluations de rendement qui, depuis leur mise en application en 1979, ont qualifié le travail de l'employé d'entièrement satisfaisant et ont souvent fait référence à son potentiel de gestionnaire. ^h

Matters came to a head when, on October 22, 1990, one Dr. Claire Franklin was appointed to an acting position. Eventually, following a competition, ^j

L'affrontement s'est produit lorsque, le 22 octobre 1990, le D^r Claire Franklin a été nommée à un poste intérimaire. La nomination du D^r Franklin à ce poste

Dr. Franklin was confirmed in the position. The applicant applied but was not screened as a qualified candidate and his appeal from the results of the competition was dismissed by the Public Service Commission Appeal Board (the dismissal).

As a result of the dismissal, the applicant filed two complaints with the Canadian Human Rights Commission (the CHRC). On March 16, 1992 he filed an individual complaint (the complaint) and he was also responsible for the filing of a second complaint alleging systemic discrimination by the HPB. This complaint was made by the National Capital Alliance on Race Relations and was signed by the applicant, as its President. Further, and also as a result of the dismissal, the applicant referred a grievance about the acting appointment of Dr. Franklin to adjudication on October 26, 1992 (the grievance).

At the date of the hearing before me, two years and eight months after the complaint was filed, the CHRC has investigated, but no decision has been reached about the disposition of the complaint. With respect to the grievance, the Adjudicator decided the jurisdictional issue on March 9, 1994, 16 months after the grievance was referred to adjudication.

The Grievance

The grievance is based on the Master Agreement between the Treasury Board and the Professional Institute of the Public Service of Canada (the PIPSC or the Institute). The PIPSC represents the applicant and approximately 35,000 other public servants. However, it is not a party to these proceedings and has not sought intervenor status.

The grievance is stated in the following terms "I am aggrieved by management's contravention of Article 44 of the PIPSC Master Contract. Since Oct. 22, 1990 to present I have been subject to discrimination, restriction, interference and harassment (abuse of authority) by reason of my ethnic origin." No corrective action is specified in the grievance. The applicant states on the grievance form that he proposes to discuss this issue with the step officer at

a ultérieurement été confirmée à la suite d'un concours. Le requérant a présenté sa candidature, mais n'a pas été sélectionné comme candidat qualifié. Son appel quant aux résultats du concours a été rejeté par le Comité d'appel de la Commission de la fonction publique (le rejet).

Par suite de ce rejet, le requérant a déposé deux plaintes devant la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). Le 16 mars 1992, il a déposé une plainte à titre individuel (la plainte), il a aussi pris la responsabilité de déposer une autre plainte dans laquelle il alléguait que la DGPS pratiquait la discrimination systémique. Cette dernière plainte a été déposée au nom de l'Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-rationales et était signée par le requérant, dans ses fonctions de président de l'organisme. Par la suite et en conséquence du rejet essuyé, le requérant a renvoyé à l'arbitrage le 26 octobre 1992 un grief (le grief) concernant la nomination intérimaire du D^r Franklin.

À la date fixée pour l'audience devant moi, deux ans et huit mois après le dépôt de la plainte, la CCDP a enquêté, mais aucune décision n'a été rendue sur la plainte. En ce qui concerne le grief, l'arbitre a tranché la question de compétence le 9 mars 1994, soit 16 mois après le renvoi à l'arbitrage du grief.

Le grief

Le grief se fonde sur la convention cadre conclue entre le Conseil du Trésor et L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (l'IPFPC ou l'Institut). L'IPFPC représente environ 35 000 fonctionnaires, dont le requérant. Il n'est toutefois pas partie à la présente procédure et il n'a pas demandé le statut d'intervenant.

Le grief est rédigé dans les termes suivants: [TRADUCTION] «Je suis lésé du fait que la direction a contravenu à l'article 44 de la convention cadre conclue avec l'IPFPC. Depuis le 22 octobre 1990, je suis victime de discrimination, de restriction, d'ingérence et de harcèlement (abus d'autorité) du fait de mon origine ethnique». Aucune réparation n'est demandée explicitement dans le grief. Le requérant affirme sur la formule de grief qu'il se propose de discuter du

the grievance hearing. The grievance also asks that the matter commence at the final level.

The grounds for the grievance (the grounds) are dated August 12, 1992. They refer to a variety of matters including the maintenance of racially biased employment practices in the HPB, the denial of equitable opportunities for training for career advancement, the approval of new appointments without competitions, obstructing the applicant's efforts to seek opinions from various sources, damage to the applicant's reputation, spreading false information and attempting to spoil the applicant's 1992 performance appraisal. The balance of the twenty enumerated grounds all relate to Dr. Franklin's acting appointment on October 22, 1990.

The Collective Agreement and the Public Service Staff Relations Act

The Master Agreement between the Treasury Board and the PIPSC (the Master Agreement) expired in September 1993, but has been continued to the present. Article 44 is the "No Discrimination" provision which is the basis for the grievance (Article 44). It was introduced into the Master Agreement in 1986 and provides:

ARTICLE 44

NO DISCRIMINATION

44.01 There shall be no discrimination, interference, restriction, coercion, harassment, intimidation, or any disciplinary action exercised or practiced with respect to an employee by reason of age, race, creed, colour, national origin, religious affiliation, sex, sexual orientation or membership or activity in the Institute.

The Master Agreement also deals with grievance procedures. In this regard Article 35 (Article 35) provides:

ARTICLE 35

GRIEVANCE PROCEDURE

35.05 Subject to and as provided in Section 91 of the Public Service Staff Relations Act, an employee who feels that he has

litige avec le responsable de palier à l'audition du grief, et il demande aussi que le processus soit engagé au palier final.

Les motifs du grief (les motifs) portent la date du 12 août 1992. Ce sont diverses allégations, visant notamment le maintien à la DGPS de pratiques d'emploi raciales, le déni d'équité en matière d'occasion de formation et de progression de carrière, l'approbation de nouvelles nominations sans concours, l'obstruction qui lui est faite dans ses efforts pour obtenir des opinions de diverses sources, le dommage causé à sa réputation, la diffusion de fausses informations et la tentative de ternir son évaluation de rendement de 1992. Le reste des vingt motifs se rapportent tous à la nomination intérimaire du Dr Franklin le 22 octobre 1990.

La convention collective et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

La convention cadre conclue entre le Conseil du Trésor et l'IPFPC (la convention cadre) est expirée depuis septembre 1993, mais elle est toujours en vigueur par reconduction. L'article 44 est la disposition relative à l'«élimination de la discrimination» sur laquelle se fonde le grief (l'article 44). Cette disposition a été incluse dans la convention cadre en 1986 et elle est rédigée comme suit:

ARTICLE 44

ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION

44.01 Il n'y aura aucune discrimination, ingérence, restriction, coercition, harcèlement, intimidation, ni aucune mesure disciplinaire exercée ou appliquée à l'égard d'un employé du fait de son âge, sa race, ses croyances, sa couleur, son origine ethnique, sa confession religieuse, son sexe, son orientation sexuelle, son adhésion au syndicat ou son activité dans l'Institut.

La convention cadre traite aussi de la procédure de grief. À cet égard, l'article 35 (l'article 35) est rédigé comme suit:

ARTICLE 35

PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

35.05 Sous réserve de l'article 91 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et conformément à ses dispo-

been treated unjustly or considers himself aggrieved by an action or lack of action by the Employer in matters other than those arising from the classification process is entitled to present a grievance in the manner prescribed in clause 35.03, except that:

(a) where there is another administrative procedure provided by or under any Act of Parliament to deal with his specific complaint such procedure must be followed,

and

(b) where the grievance relates to the interpretation or application of this Collective Agreement or an Arbitral Award, he is not entitled to present the grievance unless he has the approval of and is represented by the Institute. [My emphasis.]

Finally, subsection 91(1) of the *Public Service Staff Relations Act* (subsection 91(1) and the PSSRA) reads as follows:

GRIEVANCES

Right to Present Grievances

91. (1) Where any employee feels aggrieved

(a) by the interpretation or application, in respect of the employee, of

(i) a provision of a statute, or of a regulation, by-law, direction or other instrument made or issued by the employer, dealing with terms and conditions of employment.

or

(ii) a provision of a collective agreement or an arbitral award, or

(b) as a result of any occurrence or matter affecting the terms and conditions of employment of the employee, other than a provision described in subparagraph (a)(i) or (ii),

in respect of which no administrative procedure for redress is provided in or under an Act of Parliament, the employee is entitled, subject to subsection (2), to present the grievance at each of the levels, up to and including the final level, in the grievance process provided for by this Act. [My emphasis.]

It is noteworthy that, when subsection 91(1) was paraphrased in Article 35 of the Master Agreement, the words were substantially changed. The word "redress" in the PSSRA was omitted and the words "to deal with his specific complaint" were used

sitions, l'employé qui estime avoir été traité de façon injuste ou qui se considère lésé par une action quelconque ou une absence d'action de la part de l'employeur au sujet de questions autres que celles qui résultent du processus de classification a le droit de présenter un grief de la façon prescrite par la clause 35.03, sauf que

a) dans les cas où il existe une autre procédure administrative prévue par une loi du Parlement ou établie aux termes de cette loi pour traiter sa plainte, cette procédure doit être suivie

b

et

b) dans les cas où le grief se rattache à l'interprétation ou à l'application de la présente convention collective ou d'une décision arbitrale, il n'a pas le droit de présenter un grief à moins d'avoir obtenu l'approbation de l'Institut et de se faire représenter par lui. [C'est moi qui souligne.]

c

Enfinement, le paragraphe 91(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (le paragraphe 91(1) et la LRTFP) est rédigé comme suit:

d

GRIEFS

Droit de déposer des griefs

91. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et si aucun autre recours administratif de réparation ne lui est ouvert sous le régime d'une loi fédérale, le fonctionnaire a le droit de présenter un grief à tous les paliers de la procédure prévue à cette fin par la présente loi, lorsqu'il s'estime lésé:

a) par l'interprétation ou l'application à son égard:

(i) soit d'une disposition législative, d'un règlement—administratif ou autre —, d'une instruction ou d'un autre acte pris par l'employeur concernant les conditions d'emploi,

g

(ii) soit d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;

b) par suite de tout fait autre que ceux mentionnés aux sous-alinéas a)(i) ou (ii) et portant atteinte à ses conditions d'emploi. [C'est moi qui souligne.]

i

Il est important de remarquer que, lorsque le paragraphe 91(1) a été paraphrasé pour son incorporation dans l'article 35 de la convention cadre, les termes en ont été substantiellement changés. Le mot «réparation» de la LRTFP a été omis et remplacé par les

j

instead. It goes without saying, that the language of subsection 91(1) governs in this analysis.

Subsection 91(1) was introduced into the PSSRA as section 90 in 1966 [S.C. 1966-67, c. 72]. It was not disputed that its purpose at that time was the prevention of duplicate proceedings under the PSSRA and the *Public Service Employment Act* [now R.S.C., 1985, c. P-33]. However, subsection 91(1) did not state that it applied only to the PSSRA and the *Public Service Employment Act*. This meant that, if legislation, such as the *Canadian Human Rights Act* [R.S.C., 1985, c. H-6], was later enacted, it could be encompassed by subsection 91(1)¹ if it provided other administrative procedures for redress.

On its face, the Master Agreement gives meaning and substance to Article 44, because Articles 44 and 35 are consistent. There is no doubt that, as Article 35 is written, complaints about discrimination under Article 44 are intended to go through the grievance procedure. A grievance would only be excluded if another administrative procedure existed to deal with the grievor's "specific complaint". In the case before me, the applicant's specific complaint or technical cause of action is a breach of Article 44 of the Master Agreement. According to Article 35, only if another procedure were available to deal with Article 44, would grievance rights be lost.

The problem arises because subsection 91(1) is not limited to cases where another procedure deals with the specific complaint. The respondent and PIPSC negotiated the language about a specific complaint in the Master Agreement, but the language they chose is not the language of subsection 91(1). Subsection 91(1) applies to allow grievance procedures only if "no administrative procedure for redress is provided in or under an Act of Parliament".

mots «pour traiter sa plainte». Il va sans dire que le libellé du paragraphe 91(1) est celui qui guide la présente analyse.

^a Le paragraphe 91(1) a été incorporé à la LRTPF comme article 90 en 1966 [S.C. 1966-67, ch. 72]. Il n'a pas été contesté qu'il avait pour objet à l'époque de prévenir le chevauchement des procédures prévues par la LRTPF et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* [maintenant L.R.C. (1985), ch. P-33]. Cependant, le paragraphe 91(1) ne précisait pas qu'il s'appliquait seulement à la LRTPF et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Cela signifie qu'une loi, par exemple la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [L.R.C. (1985), ch. H-6], adoptée par la suite peut faire partie de celles prévues par le paragraphe 91(1)¹ si elle prévoit d'autres recours administratifs de réparation.

^e Comme telle, la convention cadre donne sens et contenu à l'article 44 parce que les articles 44 et 35 sont cohérents. Il ne fait aucune doute que, selon le libellé de l'article 35, les plaintes pour discrimination déposées en vertu de l'article 44 doivent suivre la procédure de grief. Le grief n'est exclu que si une autre procédure administrative existe et permet de «traiter [l]a plainte». En l'espèce, la plainte ou la cause technique d'action est la violation de l'article 44 de la convention cadre. En vertu de l'article 35, le droit de déposer un grief n'est perdu que s'il existe une autre procédure pour traiter la plainte.

^h La difficulté survient du fait que le paragraphe 91(1) n'est pas limité aux affaires où une autre procédure est applicable à la plainte. L'intimé et l'IPFPC ont négocié un libellé qui se rapporte à une plainte précise déposée à l'égard d'une infraction prévue par la convention cadre, mais les termes qu'ils ont choisis ne sont pas ceux du paragraphe 91(1). Ce paragraphe permet à l'employé d'engager la procédure de grief seulement si «aucun autre recours administratif de réparation ne lui est ouvert sous le régime d'une loi fédérale».

¹ The *Canadian Human Rights Act* was passed 12 years after the introduction of s. 91(1).

¹ La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été adoptée 12 ans après l'adoption de l'art. 91(1).

The Canadian Human Rights Act

Section 40 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (CHRA) provides for the filing of complaints. Thereafter, paragraph 41(a) indicates that the CHRC shall deal with any complaint filed unless “(a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available” (my emphasis). This theme is developed further in subsection 42(2) which says that, before the CHRC decides not to hear a complaint for the reason described in paragraph 41(a), it shall satisfy itself that the failure to exhaust the procedure was attributable to the complainant. In the same vein, paragraph 44(2)(a) of the CHRA provides that the matter of exhausting grievance procedures described in paragraph 41(a) shall also be addressed when the CHRC considers an investigation report. Finally, paragraph 44(2)(b) provides that, when it receives the investigator’s report, the CHRC shall also consider whether “the complaint could more appropriately be dealt with, initially or completely, by means of a procedure provided for under an Act of Parliament other than this Act” (my emphasis). If so, the CHRC is obliged to refer the complainant to the appropriate authority.

The CHRA clearly contemplates that, if grievance or other procedures are available, they will normally be exhausted before a complaint is entertained or an investigator’s report is considered. The CHRA is not intended to be the first forum for redress if other procedures, such as grievance procedures, are available.

The applicant argued that, in view of the CHRA’s deference to grievance procedures, it would be wrong to interpret subsection 91(1) to block grievances under “no discrimination” clauses such as Article 44. The difficulty I have with this submission is that, while the CHRA defers to grievance procedures, it only does so in cases where such procedures are “available”. This line of argument, therefore, is not particularly helpful because it leads directly back to the question of the proper interpretation of subsection 91(1).

La Loi canadienne sur les droits de la personne

L’article 40 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la LCDP), porte sur le dépôt des plaintes. Puis, l’alinéa 41a) prévoit que la CCDP statue sur toute plainte dont elle est saisie sauf lorsque «a) la victime présumée de l’acte discriminatoire devrait épuiser d’abord les recours internes ou les procédures d’appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts» (c’est moi qui souligne). Ce point est développé au paragraphe 42(2) qui édicte que, avant que la CCDP décide, pour le motif donné à l’alinéa 41a), de ne pas entendre une plainte, elle doit s’assurer que le défaut d’épuiser les recours prévus est imputable au plaignant. De même, l’alinéa 44(2)a) de la LCDP prévoit que la question de l’épuisement des recours décrits à l’alinéa 41a) doit aussi être prise en considération par la CCDP sur réception d’un rapport d’enquête. Finalement, l’alinéa 44(2)b) prévoit que, sur réception du rapport d’enquête, la CCDP doit aussi se demander si «la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale» (c’est moi qui souligne). Le cas échéant, la CCDP doit renvoyer la plainte devant l’autorité compétente.

La LCDP prévoit clairement que, si un grief ou une autre procédure peuvent être engagés, ces procédures devront être épuisées avant que la plainte puisse être entendue, ou le rapport d’enquête examiné. La LCDP n’a pas pour objectif de servir de premier recours si d’autres procédures, comme la procédure de grief, sont ouverts.

Le requérant a avancé que, compte tenu de la subsidiarité de la LCDP par rapport à la procédure de grief, il serait erroné d’affirmer que le paragraphe 91(1) bloque les griefs déposés en vertu d’une clause d’«élimination de la discrimination» comme l’article 44. J’ai de la difficulté à accepter cet argument, car, bien que la LCDP soit subsidiaire par rapport à la procédure de grief, il n’en est ainsi que dans le cas où cette procédure est «ouverte». Cette voie d’argumentation n’est pas particulièrement utile parce qu’elle nous ramène directement à la question de l’interprétation à donner au paragraphe 91(1).

The Intervenor

The Public Service Alliance of Canada (the Alliance) is an intervenor in this proceeding. It is not the union which represents the applicant at the HPB; however, the Alliance is the largest bargaining agent in the Federal Public Service and represents approximately 130,000 Public Service employees. The Alliance has also negotiated a "no discrimination" clause. It is described as Article M-16 in the Alliance's collective agreement. It is identical to Article 44 in the PIPSC Master Agreement which is at issue herein. Accordingly, if subsection 91(1) is interpreted to force the PIPSC's Article 44 discrimination cases out of the grievance procedure, cases under the Alliance's Article M-16 will be treated in the same fashion.

L'intervenant

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'Alliance) a obtenu le statut d'intervenant dans la présente procédure. Elle n'est pas le syndicat qui représente le requérant dans ses fonctions à la DGPS. Cependant, l'Alliance est le plus important agent négociateur dans la fonction publique fédérale et elle représente environ 130 000 fonctionnaires. L'Alliance a aussi négocié une clause d'«élimination de la discrimination», l'article M-16 dans sa convention collective, identique à l'article 44 de la convention cadre de l'IPFPC dont l'application est discutée en l'espèce. Par conséquent, si le paragraphe 91(1) est interprété de manière à exclure de la procédure de grief les plaintes de discriminations déposées en vertu de l'article 44 de l'IPFPC, les plaintes déposées en vertu de l'article M-16 de l'Alliance subiront le même sort.

THE ISSUE AND THE PARTIES' POSITIONS

Against this background, the issue is whether the Adjudicator was correct when he decided that the CHRA is an Act of Parliament under which the applicant can seek redress. Having so found, he concluded that he had no jurisdiction because subsection 91(1) operates to remove grievances under Article 44 of the PIPSC Master Agreement from the grievance and adjudication process described in that agreement.

This is the first case in which an adjudicator has been faced with a jurisdictional argument based on subsection 91(1). Traditionally, adjudicators have taken jurisdiction in cases where grievances were brought under Article 44. However, the subsection 91(1) argument was not made in those cases. In *Rhéaume and Treasury Board (Revenue Canada—Customs and Excise)*,² the adjudicator commented on subsection 91(1) in *obiter dicta* in his reasons. Adjudicator Y. Tarte had not heard argument on the point, but the Adjudicator's decision in this case was released after adjudicator Tarte's hearing and before his reasons so he felt compelled to mention the matter of jurisdiction. He believed that he had juris-

LA QUESTION EN LITIGE ET LA POSITION DES PARTIES

Compte tenu du contexte décrit ci-dessus, la question en litige est de savoir si l'arbitre avait raison de décider que la LCDP est une loi fédérale en vertu de laquelle le requérant peut demander réparation. Ayant constaté que tel était le cas, l'arbitre a conclu qu'il n'avait pas compétence parce que le paragraphe 91(1) a pour effet d'exclure les griefs déposés en vertu de l'article 44 de la convention cadre de l'IPFPC de la procédure de règlement des griefs établie par cette convention.

C'est le premier litige où un arbitre doit examiner la question de la compétence eu égard au paragraphe 91(1). Jusqu'à maintenant, les arbitres ont considéré qu'ils avaient compétence sur les griefs déposés en vertu de l'article 44. Cependant, l'objection fondée sur le paragraphe 91(1) n'a pas été invoquée dans ces instances. Dans l'affaire *Rhéaume et le Conseil du Trésor (Revenu Canada—Douanes et Accise)*,² l'arbitre a fait un commentaire sur le paragraphe 91(1) dans une opinion incidente. L'arbitre Y. Tarte n'avait pas entendu d'argumentation sur la question. Cependant, l'arbitre en l'espèce ayant rendu sa décision après l'audience tenue par l'arbitre Tarte, mais avant que ce dernier ait exprimé ses motifs, il s'est senti

² [1994] C.P.S.S.R.B. No. 89 (QL).

² [1994] C.R.T.F.P.C. n° 89 (QL).

diction in spite of subsection 91(1). As will become apparent, I did not find his reasoning persuasive.

The respondent takes the position that, because of subsection 91(1), Article 44 cannot be enforced by grievance procedures under the Master Agreement. The respondent also says that the focus in subsection 91(1) is on redress and that, as long as redress is available, subsection 91(1) does not demand that the other administrative procedure be identical.

The applicant and the Alliance say that unions have negotiated for a discrimination-free workplace and that the respondent, when it accepted Article 44 as a term of the Master Agreement, also accepted that it would be enforced under the agreement. They say that it is not now open to the respondent to argue that the “no discrimination” clause should be enforced otherwise than under the Master Agreement. They also submit that redress has a special meaning in the labour law context and that the CHRC functions too slowly to provide the kind of redress needed to maintain industrial peace.

REDRESS

The procedures under the CHRA can be distinguished from those in the grievance provisions of the Master Agreement as follows:

The Subject-Matter

The parties agreed that the CHRC has jurisdiction to deal with all of the substantive matters included in Article 44 and raised in the grievance. However, the applicant and the Alliance did not agree that the CHRC had jurisdiction to deal with the technical cause of action stated in the grievance because that cause of action is a breach of Article 44. This submission must be correct. Clearly, the CHRC cannot enforce a provision of a collective agreement. However, in my view, this conclusion is not dispositive of the issue of the CHRC’s ability to provide redress. In my view, as long as the CHRC has jurisdiction to

tenu d’aborder la question de la compétence. Il a jugé qu’il avait compétence en dépit du paragraphe 91(1). Comme on s’en rendra compte, je n’ai pas trouvé son raisonnement persuasif.

L’intimé affirme que, en raison du paragraphe 91(1), l’article 44 ne peut pas être mis en application au moyen de la procédure de grief de la convention cadre. L’intimé affirme aussi que le paragraphe 91(1) porte principalement sur la réparation et que, à la condition qu’un recours soit ouvert, le paragraphe 91(1) n’exige pas que l’autre procédure administrative soit identique.

Le requérant et l’Alliance soutiennent que les syndicats ont mené des négociations visant à obtenir un milieu de travail exempt de toute discrimination et que l’intimé, lorsqu’il a accepté l’article 44 comme faisant partie de la convention cadre, a aussi accepté qu’il serait appliqué en vertu de la convention. Ils affirment qu’il n’est pas maintenant loisible à l’intimé d’alléguer que la clause d’«élimination de la discrimination» devrait être mise en application en vertu d’une autre autorité que celle de la convention cadre. Ils avancent aussi que le mot réparation a un sens spécial dans le contexte des relations de travail et que la CCDP fonctionne trop lentement pour pouvoir adjuger le type de réparations nécessaires au maintien de la paix industrielle.

LE RECOURS

Les procédures prévues dans la LCDP peuvent être distinguées de la procédure de grief de la convention cadre de la façon suivante:

Le fond

Les parties conviennent que la CCDP peut connaître de toutes les questions formulées dans l’article 44 et soulevées dans le grief. Toutefois, le requérant et l’Alliance ne conviennent pas que la CCDP ait compétence sur la cause technique d’action énoncée dans le grief, parce que cette cause d’action est une violation de l’article 44. Cette allégation est assurément vraie. Il est évident que la CCDP ne peut pas appliquer une disposition d’une convention collective. Toutefois, à mon avis, cette conclusion ne permet pas de déterminer de façon décisive si la CCDP est capable d’adjuger une réparation. À mon avis, si

deal meaningfully and effectively with the substance of the employee's grievance, then it can provide redress.

In reaching this conclusion, I am mindful of the decision of my brother Rothstein J. in *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. v. Abraham*, [1994] 3 F.C. 449 (T.D.). In that case, he considered paragraph 242 (3.1)(b) of the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 16)] which provides, in part, that an adjudicator shall not hear a complaint where a procedure for redress has been provided elsewhere by Parliament. Mr. Justice Rothstein concluded at page 463 that, for a procedure to be another "procedure for redress", it "cannot be based on a different cause of action or provide a lesser remedy". Mr. Justice Rothstein was dealing with claims which were substantively different: the *Canada Labour Code* claim was for unjust dismissal and the human rights complaint was for discrimination. He observed that different principles applied to the two matters.

The present case can be distinguished because herein the complaint and the grievance are substantively the same. Both raise issues of discrimination. I am satisfied that, when Mr. Justice Rothstein spoke of a cause of action, he meant the substance of the complaint and not its technical trappings. Accordingly, my conclusion in this case is not contrary to the principle he discussed.

Control

Under the CHRA, the CHRC controls the complaint process and is obliged to take the public interest into account. The CHRC decides whether a complaint will be investigated and whether it will be referred to the Canadian Human Rights Tribunal (the Tribunal) for a hearing. In contrast, under the Master Agreement, PIPSC has carriage of and controls the grievance and arbitration process. It decides whether to approve the filing of an employee's grievance and whether a grievance will be referred to adjudication.

la CCDP a compétence pour traiter la plainte de façon raisonnable et efficace quant au fond du grief de l'employé, alors elle peut adjuger une réparation.

a Je suis arrivée à cette conclusion en étant bien consciente de la décision rendue par mon collègue le juge Rothstein dans l'affaire *Sagkeeng Alcohol Rehab Centre Inc. c. Abraham*, [1994] 3 C.F. 449 (1^{re} inst.). Dans cette affaire, le juge Rothstein a examiné l'alinéa 242(3.1)b du *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 16)], qui prévoit, entre autres, qu'un arbitre ne peut procéder à l'instruction d'une plainte lorsqu'une autre loi fédérale prévoit un recours. Le juge Rothstein a conclu à la page 463 que, pour qu'une procédure soit un autre «recours», elle «ne peut donner droit à une réparation moindre... ni se fonder sur une cause d'action différente». Le juge Rothstein avait à statuer sur des plaintes qui différaient entre elles quant au fond: la plainte invoquant le *Code canadien du travail* alléguait le congédiement injuste, et la plainte invoquant la *Loi canadienne sur les droits de la personne* avait trait à la discrimination. Il a fait observer que des principes différents régissaient l'instruction des deux plaintes.

f L'espèce se distingue de l'affaire mentionnée ci-dessus en ce que la plainte et le grief sont identiques quant au fond: les deux soulèvent la question de la discrimination. Je suis convaincue que, lorsque le juge Rothstein parlait de cause d'action, il parlait du fond de la plainte, abstraction faite de toute considération technique. Par conséquent, ma conclusion en l'espèce n'est pas contraire au principe qu'il a appliqué.

La responsabilité pour la procédure

h En vertu de la LCDP, la CCDP est responsable de la procédure de plainte et doit prendre l'intérêt public en considération. La CCDP décide si une plainte doit faire l'objet d'une enquête et si elle sera renvoyée devant le tribunal des droits de la personne (le tribunal). Au contraire, en vertu de la convention cadre, l'IPFPC a la responsabilité en ce qui concerne le soutien du grief, de même que la responsabilité à l'égard de la procédure de règlement du grief et d'arbitrage. Il décide d'approuver ou non le dépôt par l'employé d'un grief, et du renvoi ou non à l'arbitrage.

Formal Hearings

There is no certainty that the CHRC will refer a complaint to the Tribunal and equally no assurance that a grievance under the Master Agreement will go to adjudication.

The Parties

Under subsection 40(1) of the CHRA, either the aggrieved employee or PIPSC could be the complainant in a case of discrimination against an individual. However, to function as the complainant, PIPSC might need the individual's consent under subsection 40(2) of the CHRA. In a grievance or adjudication, the employee would grieve and would be represented by PIPSC.

Remedies

Counsel for the Alliance and for the applicant conceded that, pursuant to subsection 53(2) of the CHRA, the CHRC has broader remedial powers than those available to an adjudicator. Counsel could not refer me to any cases in which an adjudicator had awarded damages under the Alliance collective agreement. However, they submitted that damages could, in theory, be awarded. This view appears to be borne out by case law which suggests that, even when a collective agreement is silent, there may be an implicit right to award damages.³ On the other hand, subsection 53(3) of the CHRA expressly provides that victims may be compensated to a maximum of \$5,000. Given the broad powers under subsection 53(2) of the CHRA and the clear possibility of damages under subsection 53(3), I have concluded that a victim of discrimination and harassment can obtain a remedy from the CHRC.

³ *Imbleau et al. v. Laskin et al.*, [1962] S.C.R. 338; *Association of Radio and Television Employees of Canada (CUPE-CLC) v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1975] 1 S.C.R. 118; and *Air Canada and Canadian Air Line Employees' Assoc., Re.* (1981), 29 L.A.C. (2d) 142 (Can.).

Des audiences formelles

Il n'y a aucune certitude que la CCDP renverra une plainte devant le tribunal. De même, il n'y a aucune assurance qu'un grief déposé en vertu de la convention cadre sera soumis à l'arbitrage.

Les parties

En vertu du paragraphe 40(1) de la LCDP, soit l'employé lésé soit l'IPFPC peut être le plaignant dans une affaire de discrimination contre une personne. Toutefois, pour être considéré comme plaignant, l'IPFPC pourrait devoir obtenir le consentement de l'employé en vertu du paragraphe 40(2) de la LCDP. Dans une procédure de règlement de grief ou d'arbitrage, l'employé serait celui qui dépose le grief et serait représenté par l'IPFPC.

La réparation

Les avocats de l'Alliance et du requérant ont admis que, compte tenu du paragraphe 53(2) de la LCDP, la CCDP détenait des pouvoirs plus grands que ceux d'un arbitre quant à la réparation qui pouvait être accordée. Ils n'ont pu citer aucune affaire où l'arbitre avait accordé des dommages-intérêts en vertu de la convention collective de l'Alliance. Toutefois, ils ont affirmé que des dommages-intérêts pouvaient, en théorie, être accordés. Cette opinion paraît s'appuyer sur la jurisprudence, qui donne à entendre que, même lorsqu'une convention collective est muette sur la question, elle peut néanmoins donner droit à l'adjudication de dommages-intérêts³. Par ailleurs, le paragraphe 53(3) de la LCDP prévoit expressément que les victimes peuvent recevoir un dédommagement maximal de 5 000 \$. Étant donné les pouvoirs importants accordés par le paragraphe 53(2) de la LCDP et la possibilité évidente d'une adjudication de dommages-intérêts en vertu du paragraphe 53(3), je conclus que la victime de discrimination et de harcèlement peut obtenir réparation de la CCDP.

³ *Imbleau et al. v. Laskin et al.*, [1962] R.C.S. 338; *Association des Employés de Radio et Télévision du Canada (SCFP-CTC) c. La Société Radio-Canada*, [1975] 1 R.C.S. 118; et *Air Canada and Canadian Air Line Employees' Assoc., Re.* (1981), 29 L.A.C. (2d) 142 (Can.).

Timing

Under the CHRA, there are no provisions which set time frames for the handling of a complaint. Once a complaint is filed, the Commission has four options: it may refuse to investigate in certain situations under sections 40 and 41; it may appoint a conciliator; it may approve a settlement under section 48; or, it may investigate the complaint and, thereafter, dismiss it or send it to a hearing before the Tribunal under section 44.

Under clause 35.02 of the Master Agreement, before the grievance procedure is invoked, there exists, at an employee's option, the possibility of a resolution of a dispute on an informal basis before a supervisor. This informal process is not part of the grievance procedure and is not affected by subsection 91(1). While informal discussions are underway, the 25-day period for filing a grievance is suspended. Accordingly, no time periods govern the initial informal process.

The grievance procedure under the Master Agreement involves a maximum of four steps which involve interactions with management personnel at increasing levels of seniority. At each step, management is given a short time to respond to an employee's grievance and the employee is given a short time to move to the next step. However, the time periods can be waived by mutual agreement. If they are not waived in a four-step grievance, and if the employee grieves on the 25th day after the incident about which he or she complains, the grievance will have been disposed of at step four in approximately 105 days or three and one-half months. Thereafter, if the grievance is referred to adjudication, no time limits apply to the adjudication process.

I have approached the issue of timing in this way because, although I was referred to two cases in which there was judicial criticism of the CHRC's three-year delay in one case and five-year delay in

Délais

Aucune disposition de la LCDP ne prescrit de délais quant au traitement d'une plainte. À la suite du dépôt d'une plainte, la CCDP a quatre options: elle peut refuser d'enquêter sur une plainte dans les circonstances prévues par les articles 40 et 41; elle peut nommer un conciliateur; elle peut approuver un règlement en vertu de l'article 48; ou elle peut faire enquête sur la plainte et, le cas échéant, la rejeter ou la renvoyer devant le tribunal en vertu de l'article 44.

En vertu de la clause 35.02 de la convention cadre, avant que la procédure de grief soit engagée, l'employé a le choix de tenter un règlement du différend de façon informelle en s'adressant à un superviseur. Cette procédure informelle ne fait pas partie de la procédure du règlement des griefs et n'est pas affectée par le paragraphe 91(1). Pendant que ces pourparlers informels ont cours, le délai de 25 jours imparti pour le dépôt d'un grief est suspendu. Par conséquent, il n'y a aucun délai à respecter en ce qui concerne la procédure informelle initiale.

La procédure de grief prévue par la convention cadre comporte au maximum quatre paliers, chacun comportant des interactions avec le personnel de direction à des niveaux d'autorité de plus en plus élevés. À chaque palier, la direction a droit à une courte période pour répondre au grief de l'employé, et ce dernier a une courte période pour s'adresser au palier supérieur. Toutefois, ces exigences relatives aux délais peuvent être abandonnées par consentement mutuel. Si elles ne sont pas abandonnées lors d'une procédure de grief à quatre paliers, et si l'employé dépose sa plainte le 25^e jour suivant l'incident en cause, une décision sur le grief sera prise au quatrième palier dans approximativement 105 jours, ou trois mois et demi. Par la suite, si le grief est renvoyé à l'arbitrage, aucun délai ne s'applique à la procédure d'arbitrage.

J'ai examiné la question des délais de cette façon, parce que, bien que l'on ait cité deux cas où les tribunaux judiciaires avaient critiqué la longueur de la procédure intentée devant la CCDP, trois ans dans un

the other,⁴ I had no evidence of the CHRC's usual practice to give me an understanding of the time it actually takes to resolve complaints. Comments about delay being a well-known problem in CHRC cases were made several times during submissions, but this was not evidence of undue systemic delay. Had evidence been available which showed that the CHRC is unable to dispose of complaints in a reasonable time frame, I might have been prepared to conclude that the CHRC does not offer redress in a labour relations context. However, there was no evidence before me which supported such a conclusion.

I should note that, in *Morgan*,⁵ two years was described as a reasonable period within which a complaint would be investigated and reach the Tribunal. If, in future, an adjudicator were to be convinced on proper evidence that the CHRC did not provide timely dispositions of complaints it would, in my view, be open to that adjudicator to conclude that the CHRC did not provide redress within the meaning of subsection 91(1).

On the timing issue, I have also found that there was no evidence before me to show that arbitrations under the Master Agreement are conducted particularly swiftly. In the three cases referred to by counsel,⁶ the period from the referral of the grievance to the adjudicator's decision was approximately one year. Accordingly, I have no evidentiary basis for concluding that there are material differences in the time taken to obtain redress from the Tribunal as opposed to grievance adjudication.

Finally, it should be noted that redress does not necessarily contemplate or depend on a hearing. There is potential for a settlement at any time following the filing of a complaint under the CHRA and

⁴ *Motorways Direct Transport Ltd. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)* (1991), 50 Admin. L.R. 222 (F.C.T.D.) and *Canada (Attorney General) v. Morgan* [hereinafter "*Morgan*"], [1992] 2 F.C. 401 (C.A.).

⁵ *Ibid.*, at pp. 434-435.

⁶ *Dekoning and Treasury Board (Employment and Immigration Canada)*, [1993] C.P.S.S.R.B. No. 32 (QL); *Lorenzen and Treasury Board (Environment Canada)*, [1993] C.P.S.S.R.B. No. 165 (QL); and *Stene and Treasury Board (Environment Canada)*, [1991] C.P.S.S.R.B. No. 118 (QL).

cas, cinq ans dans l'autre⁴, je n'avais aucune preuve de la pratique habituelle de la CCDP qui me donnerait une idée du temps que cela prend réellement pour régler une plainte. Des commentaires au sujet de la réputation de longueur de la procédure devant la CCDP ont été faits à plusieurs reprises pendant la présentation des observations, mais ce n'était pas une preuve de retards systémiques excessifs. Si l'on avait déposé la preuve que la CCDP est incapable de régler les plaintes dans un délai raisonnable, j'aurais peut-être été disposée à conclure que la CCDP ne constitue pas un recours possible en matière de relations de travail. Cependant, aucune preuve ne m'a été présentée qui permettait d'en arriver à cette conclusion.

Je ferais remarquer que dans l'arrêt *Morgan*⁵, on a considéré que deux ans étaient une période normale pour effectuer une enquête sur une plainte et la renvoyer au tribunal. Si, un jour, un arbitre était convaincu à partir d'une preuve pertinente que la CCDP ne peut régler les plaintes dans un délai raisonnable, il lui serait loisible, à mon avis, de conclure que la CCDP ne constitue pas un recours au sens du paragraphe 91(1).

Sur la question des délais, j'ai aussi constaté qu'il n'y avait aucune preuve permettant de conclure que l'arbitrage suivant la procédure prévue par la convention cadre se fait de façon particulièrement diligente. Dans les trois affaires citées par l'avocat⁶, la période comprise entre le renvoi du grief à l'arbitrage et la décision de l'arbitre a été d'environ un an. Par conséquent, je ne peux m'appuyer sur aucune preuve pour conclure qu'il existe une différence marquée dans le temps requis pour obtenir réparation selon que l'on s'adresse au tribunal ou à l'arbitre.

Finalement, il faut remarquer que la réparation ne nécessite pas forcément la tenue d'une audience dont elle dépendrait. Il y a toujours possibilité d'une entente à la suite du dépôt d'une plainte en vertu de la

⁴ *Motorways Direct Transport Ltd. c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* (1991), 50 Admin. L.R. 222 (C.F. 1^{re} inst.) et *Canada (Procureur général) c. Morgan* [arrêt ci-après appelé *Morgan*], [1992] 2 C.F. 401 (C.A.).

⁵ *Ibid.*, aux p. 434 et 435.

⁶ *Dekoning et le Conseil du Trésor (Emploi et Immigration Canada)*, [1993] C.R.T.F.P.C. n° 32 (QL); *Lorenzen et le Conseil du Trésor (Environnement Canada)*, [1993] C.R.T.F.P.C. n° 165 (QL); et *Stene et le Conseil du Trésor (Environnement Canada)*, [1991] C.R.T.F.P.C. n° 118 (QL).

following the initiation of informal proceedings under clause 35.02 of the Master Agreement.

OTHER ISSUES

Counsel for applicant conceded that, if I upheld the Adjudicator's interpretation of subsection 91(1), any errors he may have made either with respect to the underlying subject-matter of the applicant's grievance, or by reason of his failure to give reasons for his conclusions about grieving Article 44 alone, would be immaterial. Accordingly, it is not necessary to address these issues.

CONCLUSION

The Adjudicator was correct when he concluded that he was without jurisdiction to hear the applicant's grievance by reason of subsection 91(1). I am satisfied that the CHRA provides "redress" on the facts of this case because the CHRC has jurisdiction over the substance of the grievance and because the CHRC can offer a broader range of remedies than an adjudicator under the Master Agreement. The differences in the procedures under the CHRA and the Master Agreement in terms of parties, public interest input and control of the process do not, in my view, detract from the fact that the applicant will receive redress under the CHRA.

Accordingly, the application will be dismissed.

LCDP ou après le début de la procédure informelle engagée en vertu de la clause 35.02 de la convention cadre.

a AUTRES QUESTIONS

L'avocat du requérant a admis que, si je confirmais l'interprétation donnée par l'arbitre au paragraphe 91(1), toute erreur que ce dernier aurait pu faire quant au fond du grief du requérant, ou en raison de son défaut d'exposer des motifs justifiant sa conclusion qu'il s'agissait d'un grief portant sur le seul article 44, serait sans importance. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner ces questions.

c CONCLUSION

L'arbitre a eu raison de conclure qu'il n'avait pas compétence, en raison du paragraphe 91(1), pour entendre le grief du requérant. Je suis convaincue que la LCDP constitue un «recours» relativement aux faits de l'espèce, parce que la CCDP a compétence sur le fond du grief et parce que la CCDP possède de plus grands pouvoirs de réparation qu'un arbitre agissant en vertu de la convention cadre. Les différences existant entre les procédures engagées en vertu de la LCDP et celles engagées en vertu de la convention cadre, quant aux parties, à l'intérêt public et à la responsabilité à l'égard de la procédure, ne changent rien, à mon avis, au fait que le requérant a un recours en vertu de la LCDP.

Par conséquent, la demande sera rejetée.