

MODÈLE DE COMPÉTENCE EXCLUSIVE (pp. 952 - 959)

Murray Weber *Appellant*

v.

Ontario Hydro *Respondent*

INDEXED AS: WEBER v. ONTARIO HYDRO

File No.: 23401.

1994: December 6; 1995: June 29.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Labour law — Labour relations — Courts — Jurisdiction. — Employer suspending employee for abusing sick leave benefits — Employee filing grievance alleging that employer's hiring of private investigators violated collective agreement — Employee also commencing court action based on tort and breach of rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms — Motions judge striking out court action — Court of Appeal allowing Charter claims to stand — Whether courts' jurisdiction over claims ousted by binding arbitration provision — Ontario Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2, s. 45(1).

The appellant was employed by Ontario Hydro. As a result of back problems, he took an extended leave of absence. Hydro paid him the sick benefits stipulated by the collective agreement. As time passed, Hydro began to suspect that the appellant was malingering. It hired private investigators to investigate its concerns. The investigators went onto the appellant's property and, pretending they were someone else, gained entry to his home. As a result of the information it obtained, Hydro suspended the appellant for abusing his sick leave benefits. The appellant took the matter to his union, which filed grievances against Hydro, which were eventually settled. In the meantime, the appellant commenced a court action based on tort and breach of his rights under ss. 7 and 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, claiming damages for the surveillance. Hydro applied for an order striking out the action. Under s. 45(1) of the *Ontario Labour Relations Act*, every collective agreement "shall provide for the final and binding settlement by arbitration . . . of all differences between

Murray Weber *Appellant*

c.

Ontario Hydro *Intimée*

RÉPERTORIÉ: WEBER c. ONTARIO HYDRO

Nº du greffe: 23401.

1994: 6 décembre; 1995: 29 juin.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, McLachlin, Iacobucci et Major.

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

Droit du travail — Relations du travail — Tribunaux — Compétence — Suspension d'un employé par un employeur pour avoir abusé de ses congés de maladie — Dépôt par l'employé d'un grief alléguant que l'embauche de détectives privés par l'employeur violait la convention collective — Action en justice fondée sur la responsabilité délictuelle et la violation des droits garantis par la Charte canadienne des droits et libertés également intentée par l'employé — Action en justice radiée par le juge des requêtes — Demandes fondées sur la Charte admises par la Cour d'appel — Les tribunaux sont-ils dépossédés de leur compétence à l'égard des demandes en raison de la clause qui prévoit l'arbitrage exécutoire? — Loi sur les relations de travail de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2, art. 45(1).

L'appelant était un employé d'Ontario Hydro. Aux prises avec des maux de dos, il a dû prendre un long congé autorisé. Hydro lui a versé les prestations d'assurance-maladie prévues par la convention collective. Avec le temps, Hydro s'est mise à soupçonner l'appelant de feindre son mal. Elle a donc embauché des détectives privés pour élucider l'affaire. Les détectives se sont rendus chez l'appelant et, en dissimulant leur identité, ils ont pu entrer chez lui. Sur la foi de l'information obtenue, Hydro a suspendu l'appelant pour avoir abusé de ses congés de maladie. L'appelant a porté l'affaire à la connaissance de son syndicat, qui a déposé des griefs contre Hydro, lesquels ont par la suite été réglés. Entre-temps, l'appelant a intenté une action en justice fondée sur la responsabilité délictuelle et sur la violation des droits que lui garantissent les art. 7 et 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, réclamant des dommages-intérêts pour la surveillance dont il avait fait l'objet. Hydro a demandé une ordonnance radiant l'action en justice. Aux termes du par. 45(1) de la *Loi sur*

the parties arising from the interpretation, application, administration or alleged violation of the agreement". The motions judge struck out the action on the grounds that the dispute arose out of the collective agreement, depriving the court of jurisdiction, and was moreover a private matter to which the *Charter* did not apply. The Court of Appeal agreed, except with respect to the *Charter* claims, which it allowed to stand. The appellant appeals to this Court, asking that his action be reinstated in its entirety. Hydro cross-appeals the decision to allow the *Charter* claims to stand.

Held: The appeal should be dismissed. The cross-appeal should be allowed, La Forest, Sopinka and Iacobucci JJ. dissenting.

Tort claim

The cases reveal three different views on the effect of final and binding arbitration clauses in labour legislation. The concurrent model, under which an action recognized by the common law or by statute may proceed, notwithstanding that it arises in the employment context, should be rejected. This Court's decision in *St. Anne Nackawic* supports the proposition that mandatory arbitration clauses in labour statutes deprive the courts of concurrent jurisdiction. Underlying the decision is the insistence that the analysis of whether a matter falls within the exclusive arbitration clause must proceed on the basis of the facts surrounding the dispute between the parties, not on the basis of the legal issues which may be framed. A second difficulty with the concurrency model lies in the wording of the statute. The word "differences" denotes the dispute between the parties, not the legal actions which one may be entitled to bring against the other. Finally, the concurrent actions model undercuts the purpose of the regime of exclusive arbitration which lies at the heart of all Canadian labour statutes. The alternative model of overlapping jurisdictions, under which a court action may be brought if it raises issues which go beyond the traditional subject matter of labour law, notwithstanding that the facts of the dispute arise out of the collective agreement, also fails to meet the test of the statute, the jurisprudence and policy. The exclusive jurisdiction model is the one that should be adopted. Under this approach, if the difference between the parties arises from the collective agreement, the claimant must proceed by arbitration and the courts have

les relations de travail de l'Ontario, chaque convention collective «contient une disposition sur le règlement, par voie de décision arbitrale définitive [. . .], de tous les différends entre les parties que soulèvent l'interprétation, l'application, l'administration ou une prétendue inexécution de la convention collective». Le juge des requêtes a radié l'action en justice pour le motif que le litige découlait de l'application de la convention collective, dépossédant le tribunal de sa compétence et, qu'en outre, il s'agissait d'une affaire de nature privée à laquelle la *Charte* ne s'appliquait pas. La Cour d'appel a souscrit à cette décision, sauf en ce qui concerne les demandes fondées sur la *Charte*, qu'elle a permis de se poursuivre. L'appelant se pourvoit devant notre Cour pour que son action soit rétablie intégralement. Par son pourvoi incident, Hydro conteste la décision permettant que les actions fondées sur la *Charte* subsistent.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Le pourvoi incident est accueilli, les juges La Forest, Sopinka et Iacobucci sont dissidents.

Action fondée sur la responsabilité délictuelle

Dans la jurisprudence, on constate trois différents points de vue quant à l'effet des clauses d'arbitrage exécutoire prévues dans une loi sur les relations du travail. Il faut rejeter le modèle de la concomitance, suivant lequel l'action reconnue en common law ou par la loi peut suivre son cours, peu importe qu'elle se pose dans le contexte des relations du travail. La décision de notre Cour dans *St. Anne Nackawic* appuie la prétention portant que les clauses d'arbitrage obligatoire prévues dans les lois sur les relations du travail privent les tribunaux de compétence concomitante. On a insisté dans cette décision sur le fait que l'analyse de la question de savoir si une affaire relève de la clause d'arbitrage exclusif doit s'effectuer non pas sur le fondement des questions juridiques qui peuvent être soulevées, mais sur le fondement des faits entourant le litige qui oppose les parties. La deuxième difficulté que pose le modèle de la concomitance réside dans le libellé de la loi. Le mot «différends» indique le litige qui oppose les parties, mais pas les actions en justice qu'une partie peut avoir le droit d'intenter contre l'autre. Enfin, le modèle des actions concomitantes mine l'objectif du régime d'arbitrage exclusif qui est au cœur de toutes les lois canadiennes sur les relations du travail. Quant au modèle du chevauchement de compétence, selon lequel une action peut être intentée si elle soulève des questions qui débordent l'objet traditionnel du droit du travail même si les faits du litige découlent de la convention collective, il échoue aussi au test de la loi, de la jurisprudence et de la pratique. Le modèle de la compétence exclusive est celui

no power to entertain an action in respect of that dispute. The question in each case is whether the dispute, in its essential character, arises from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement. This model gives full credit to the language of s. 45(1) of the *Labour Relations Act*, accords with this Court's approach in *St. Anne Nackawic*, satisfies the concern that the dispute resolution process which the various labour statutes of this country have established should not be duplicated and undermined by concurrent actions, and conforms to a pattern of growing judicial deference for the arbitration and grievance process and correlative restrictions on the rights of parties to proceed with parallel or overlapping litigation in the courts.

The appellant's tort action cannot stand. The provisions of the collective agreement in this case are broad, and expressly purport to regulate the conduct at the heart of this dispute. Article 2.2 extends the grievance procedure to any allegation that an employee has been subjected to unfair treatment or any dispute arising out of the content of the agreement. This wide language, combined with the item providing that the benefits of the sick leave plan are to be considered part of the agreement, covers the conduct alleged against the employer. While aspects of the alleged conduct may arguably have extended beyond what the parties contemplated, this does not alter the essential character of the conduct.

Charter claim

Per L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin and Major JJ.: The power and duty of arbitrators to apply the law extends to the *Charter*, an essential part of the law of Canada. In applying the law to the disputes before them, arbitrators may grant such remedies as the legislature or Parliament has empowered them to grant in the circumstances. Assuming for the purposes of argument that the remedy of damages can only be claimed under s. 24(1) of the *Charter*, statutory tribunals created by Parliament or the legislatures may be courts of competent jurisdiction to grant *Charter* remedies, provided they have jurisdiction over the parties and the subject matter of the dispute and are empowered to make the orders sought. In this case the arbitrator is empowered to consider the *Charter* questions and grant the appro-

qui devrait être adopté. Suivant cette démarche, si le différend qui oppose les parties résulte de la convention collective, le demandeur doit avoir recours à l'arbitrage, et les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'entendre une action relativement à ce litige. Il s'agit, dans chaque cas, de savoir si le litige, dans son essence, relève de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective. Ce modèle est tout à fait conforme au libellé du par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail*, il concorde avec la position adoptée par notre Cour dans *St. Anne Nackawic*, il exauce le souhait que la procédure de règlement de litige établie par les diverses lois sur les relations du travail au pays ne soit pas doublée ou minée par des actions concomitantes, et il obéit à une tendance de plus en plus forte à faire preuve de retenue judiciaire à l'égard de la procédure d'arbitrage et de grief et à reconnaître des restrictions corrélatives aux droits des parties d'intenter des actions en justice qui sont parallèles ou se chevauchent.

L'action en responsabilité délictuelle de l'appelant ne peut subsister. Les dispositions de la convention en l'espèce sont générales et visent explicitement à régir le comportement qui se situe au cœur du litige. L'article 2.2 étend la procédure de grief à toute allégation portant qu'un employé a subi un traitement injuste ou tout litige résultant du contenu de la convention. Ce libellé général, conjugué à l'article qui prévoit que les prestations versées en application du régime d'assurance-maladie sont réputées faire partie de la convention, couvre le comportement que l'on reproche à l'employeur. Certains aspects du comportement allégué peuvent peut-être s'être étendus au-delà de ce que les parties avaient envisagé, mais l'essence de la conduite ne s'en trouve pas modifiée.

Action fondée sur la Charte

Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin et Major: Le pouvoir et l'obligation des arbitres d'appliquer le droit s'étendent à la *Charte*, en tant qu'élément essentiel du droit canadien. Dans l'application du droit aux litiges qui lui sont soumis, l'arbitre peut accorder les réparations que la législature ou le Parlement l'a habilité à accorder dans les circonstances. Si on tient pour acquis, aux fins de la discussion, qu'on ne peut demander des dommages-intérêts que sous le régime du par. 24(1) de la *Charte*, les tribunaux d'origine législative créés par le Parlement ou les législatures peuvent être compétents pour accorder des réparations fondées sur la *Charte*, pour autant qu'ils ont compétence à l'égard des parties et de l'objet du litige et qu'ils sont habilités à rendre les ordonnances demandées. En l'espèce, l'ar-

priate remedies. He has jurisdiction over the parties and the dispute, and is further empowered by the *Labour Relations Act* to award the *Charter* remedies claimed — damages and a declaration.

Per La Forest, Sopinka and Iacobucci JJ. (dissenting): While arbitrators must not apply provisions which they determine violate the *Charter*, it does not follow that they have the power under s. 24(1) of the *Charter* to remedy the *Charter* violations they find. An arbitrator cannot award a remedy for a *Charter* breach, because arbitrators are not courts of competent jurisdiction. The use of the word "court" in s. 24(1) was deliberate; it was meant to correspond to an adjudicating body with specific characteristics that enable it to grant *Charter* remedies. If a magistrate sitting in a preliminary inquiry does not possess the characteristics of a "court", as found in *Mills*, it is difficult to accept that a tribunal, which is not even presided by a judge in a traditional courtroom, can be so considered. Like "court", the word "tribunal" used in the French version refers to courts of justice, and an administrative tribunal does not come within that ordinary meaning. A more purposive approach to interpreting s. 24(1) also supports the view that labour arbitrators were not intended to be included in s. 24(1). Courts must decide cases according to the law and are bound by *stare decisis*, while tribunals are not so constrained. As the *Charter* forms part of the supreme law of the country, it is in keeping with its status to have *Charter* claims decided by a system of adjudication that tries to be relatively uniform. Tribunals also differ from courts in their institutional organization and functioning. The flip side of the accessibility of tribunals is that their procedure is often simplified or altered. A tribunal such as a labour arbitrator is ill-equipped to deal with the requirements of a s. 24(1) application. Structurally, it has not been designed to hold a hearing requiring evidence of a constitutional violation, nor is there a procedure in existence to obtain the participation of an Attorney General before it where legislative provisions are at issue. Its members are not trained in determining appropriate remedies for a constitutional violation, and often have

bitre est autorisé à examiner les questions relatives à la *Charte* et à accorder les réparations qui conviennent. Il est compétent à l'égard des parties et du litige, et il est également habilité par la *Loi sur les relations de travail* à accorder les réparations fondées sur la *Charte* qui sont demandées — des dommages-intérêts et un jugement déclaratoire.

Les juges La Forest, Sopinka et Iacobucci (dissidents): Bien que les arbitres ne doivent pas appliquer les dispositions qu'ils jugent contraires à la *Charte*, cela ne signifie pas qu'ils ont le pouvoir, en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, de remédier à ce qu'ils jugent être une violation de la *Charte*. L'arbitre ne peut accorder de réparation relativement à une violation de la *Charte* car il n'est pas un tribunal compétent. L'emploi du mot «tribunal» («court» en anglais) au par. 24(1) était délibéré; ce terme devait se rapporter à une instance décisionnelle dotée de caractéristiques spécifiques lui permettant d'accorder des réparations en vertu de la *Charte*. Si un magistrat à l'enquête préliminaire ne possède pas les caractéristiques d'un «tribunal», comme on l'a conclu dans l'arrêt *Mills*, il est difficile d'accepter qu'un tribunal administratif, qui n'est même pas présidé par un juge dans une salle d'audience traditionnelle, puisse être considéré comme les possédant. Comme le mot «court», le mot «tribunal» utilisé dans le texte français renvoie à des cours de justice, et un tribunal administratif ne revêt pas ce sens ordinaire. Une interprétation du par. 24(1) qui se fonde davantage sur l'objet appuie également l'opinion que les arbitres en relations du travail n'étaient pas censés être visés par le par. 24(1). Les cours de justice doivent trancher les affaires en conformité avec le droit et sont liées par la règle du *stare decisis*. Les tribunaux administratifs, quant à eux, ne sont pas ainsi restreints. La *Charte* faisant partie de la loi suprême du pays, son statut exige que les demandes dont elle constitue le fondement soient tranchées par un système décisionnel qui tend vers une relative uniformité. La seconde différence tient dans l'organisation et le fonctionnement institutionnels des tribunaux administratifs par opposition à ceux des cours de justice. Le revers de l'accessibilité des tribunaux administratifs est que leur procédure est fréquemment simplifiée ou modifiée. Un tribunal administratif comme l'arbitre en relations du travail n'a pas les outils nécessaires pour répondre aux exigences d'une demande fondée sur le par. 24(1). Sur le plan structurel, il n'a pas été conçu pour tenir une audience qui requiert la preuve d'une violation constitutionnelle, ni ne prévoit-il de procédure lui permettant d'obtenir qu'un procureur général comparaisse devant lui lorsque des dispositions législatives sont en cause. Ses membres ne sont pas formés pour déterminer les

no formal legal training. Moreover, a tribunal does not have the same guarantee of independence as a court.

Even if an arbitrator is a "court", it is not a court "of competent jurisdiction". While arbitrators have the ability to decide *Charter* issues, this ability does not include the ability to grant *Charter* remedies. A labour arbitrator is empowered to grant labour relations remedies, and this empowerment does not extend to include a constitutional empowerment to grant *Charter* remedies. Further, the fact that an arbitrator can decide that behaviour is violative of the *Charter* does not mean that the tribunal has the power to sanction that behaviour because it is a *Charter* violation. The fact that a tribunal has the ability to grant the type of relief sought does not mean that it can award that relief in any context, including that of remedying *Charter* violations. In order to award damages for a *Charter* violation, the court must possess the ability to award a s. 24(1) remedy in addition to the power to award damages generally. Accordingly, in this case, although a labour arbitrator is empowered to grant remedies authorized by the *Labour Relations Act*, that does not, of itself, confer a jurisdiction to grant *Charter* remedies.

Cases Cited

By McLachlin J.

Referred to: *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967; *Franck v. Kenebuc (Galt) Ltd.* (1985), 7 C.C.E.L. 85; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, aff'g (1982), 142 D.L.R. (3d) 678; *Gendron v. Supply and Services Union of the Public Service Alliance of Canada, Local 50057*, [1990] 1 S.C.R. 1298; *Kim v. University of Regina* (1990), 74 D.L.R. (4th) 120; *Energy & Chemical Workers Union, Local 691 v. Irving Oil Ltd.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 398; *Wainwright v. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760; *Johnston v. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609; *Bartello v. Canada Post Corp.* (1987), 46 D.L.R. (4th) 129; *Bourne v. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321; *Forster v. Canadian Airlines International Ltd.* (1993), 3 C.C.E.L. (2d) 272; *Bell Canada v. Foisy* (1989), 26 C.C.E.L. 234; *Ne-Nsoko Ndungidi v. Centre Hospitalier Douglas*, [1993] R.J.Q. 536; *Elliott v. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32

réparations qui conviennent à une violation constitutionnelle, et il arrive fréquemment qu'ils n'ont aucune formation juridique reconnue. En outre, un tribunal administratif n'offre pas la même garantie d'indépendance qu'une cour de justice.

Même si l'arbitre est un «tribunal», il n'est pas un tribunal «compétent». Bien que les arbitres aient le pouvoir de disposer de questions relatives à la *Charte*, ce pouvoir n'inclut pas celui d'accorder des réparations fondées sur la *Charte*. Un arbitre en relations du travail est habilité à accorder des réparations qui se rapportent aux relations du travail, et ce pouvoir ne s'étend pas de façon à inclure le pouvoir constitutionnel d'accorder des réparations fondées sur la *Charte*. En outre, le fait qu'un arbitre puisse décider qu'un comportement viole la *Charte* ne signifie pas qu'il a le pouvoir de punir ce comportement parce qu'il viole la *Charte*. Le fait que le tribunal administratif a le pouvoir d'accorder le genre de réparation demandé ne signifie pas qu'il peut l'accorder dans tout contexte, y compris pour remédier à des violations de la *Charte*. Pour accorder des dommages-intérêts à la suite d'une violation de la *Charte*, le tribunal doit être habilité à accorder une réparation fondée sur le par. 24(1) en plus de pouvoir accorder des dommages-intérêts de façon générale. Par conséquent, en l'espèce, bien qu'un arbitre en relations du travail soit habilité à accorder des réparations prévues par la *Loi sur les relations de travail*, il n'est pas de ce fait habilité à accorder des réparations fondées sur la *Charte*.

Jurisprudence

Citée par le juge McLachlin

Arrêts mentionnés: *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967; *Franck c. Kenebuc (Galt) Ltd.* (1985), 7 C.C.E.L. 85; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704, conf. (1982), 142 D.L.R. (3d) 678; *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298; *Kim c. University of Regina* (1990), 74 D.L.R. (4th) 120; *Energy & Chemical Workers Union, Local 691 c. Irving Oil Ltd.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 398; *Wainwright c. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760; *Johnston c. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609; *Bartello c. Canada Post Corp.* (1987), 46 D.L.R. (4th) 129; *Bourne c. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321; *Forster c. Canadian Airlines International Ltd.* (1993), 3 C.C.E.L. (2d) 272; *Bell Canada c. Foisy* (1989), 26 C.C.E.L. 234; *Ne-Nsoko Ndungidi c. Centre Hospitalier Douglas*,

O.A.C. 250; *Butt v. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181; *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517; *David Taylor & Son, Ltd. v. Barnett*, [1953] 1 All E.R. 843; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Moore v. British Columbia* (1988), 50 D.L.R. (4th) 29; *Ontario (Attorney-General) v. Bowie* (1993), 110 D.L.R. (4th) 444; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Re Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts & Technology and Ontario Public Service Employees Union* (1986), 24 L.A.C. (3d) 144; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Imbleau v. Laskin*, [1962] S.C.R. 338; *Re Halton Board of Education and Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 9* (1978), 17 L.A.C. (2d) 279.

By Iacobucci J. (dissenting on the cross-appeal)

Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Rahey* [1987] 1 S.C.R. 588.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 8, 24(1).
Constitution Act, 1982, s. 52(1).
Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2, s. 45(1).

Authors Cited

Concise Oxford Dictionary of Current English, 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 1989, "court".
Petit Robert I. Paris: Le Robert, 1990, "tribunal".

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1992), 11 O.R. (3d) 609, 98 D.L.R. (4th) 32, 60 O.A.C. 201, 12 C.R.R. (2d) 101, 45 C.C.E.L. 129, 13 C.C.L.T. (2d) 241, 93 C.L.L.C. ¶ 14,011, reversing in part a decision of the Ontario Court (General Division) (1991), 38 C.C.E.L. 126, striking out the appellant's court action based on tort and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Appeal dis-

[1993] R.J.Q. 536; *Elliott c. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32 O.A.C. 250; *Butt c. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181; *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; *David Taylor & Son, Ltd. c. Barnett*, [1953] 1 All E.R. 843; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Moore c. British Columbia* (1988), 50 D.L.R. (4th) 29; *Ontario (Attorney-General) c. Bowie* (1993), 110 D.L.R. (4th) 444; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Re Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts & Technology and Ontario Public Service Employees Union* (1986), 24 L.A.C. (3d) 144; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Imbleau c. Laskin*, [1962] R.C.S. 338; *Re Halton Board of Education and Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 9* (1978), 17 L.A.C. (2d) 279.

Citée par le juge Iacobucci (dissident quant au pourvoi incident)

Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Rahey* [1987] 1 R.C.S. 588.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 8, 24(1).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).
Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1990, ch. L.2, art. 45(1).

Doctrine citée

Concise Oxford Dictionary of Current English, 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 1989, «court». *Petit Robert I*. Paris: Le Robert, 1990, «tribunal».

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1992), 11 O.R. (3d) 609, 98 D.L.R. (4th) 32, 60 O.A.C. 201, 12 C.R.R. (2d) 101, 45 C.C.E.L. 129, 13 C.C.L.T. (2d) 241, 93 C.L.L.C. ¶ 14,011, qui a infirmé en partie une décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) (1991), 38 C.C.E.L. 126, qui avait radié l'action en justice de l'appelant fondée sur la responsabilité délictuelle et sur la *Charte cana-*

missed. Cross-appeal allowed, La Forest, Sopinka and Iacobucci JJ. dissenting.

Stephen T. Goudge, Q.C., Martha Milczynski and Andrew K. Lokan, for the appellant.

Joan M. Prior, for the respondent.

The reasons of La Forest, Sopinka and Iacobucci JJ. were delivered by

IACOBUCCI J. (dissenting on the cross-appeal) — Although I agree with my colleague, Justice McLachlin, with respect to her disposition of the main appeal, I do not respectfully agree with her disposition of the cross-appeal. The extent of my disagreement is limited to the treatment of arbitrators as "courts of competent jurisdiction".

I do not dispute the fact that arbitrators are bound to apply the law, and as a result, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I agree that arbitrators can and must make decisions in conformity with the *Charter*. The trilogy of decisions of this Court in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, and *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, clearly sets out that tribunals must not apply provisions which they determine violate the *Charter*.

However, I do not agree with my colleague when she suggests that it follows from this principle that arbitrators have the power, under s. 24(1) of the *Charter*, to remedy the *Charter* violations they find. In my view, an arbitrator cannot award a remedy for a *Charter* breach, because arbitrators are not courts of competent jurisdiction. There is a distinction between the power to find a *Charter* violation and actually providing a remedy for the *Charter* violation. In order to award a *Charter* remedy, the arbitrator must have specific jurisdiction to do so. In the following discussion, I shall

dienne des droits et libertés. Pourvoi rejeté. Pourvoi incident accueilli, les juges La Forest, Sopinka et Iacobucci sont dissidents.

Stephen T. Goudge, c.r., Martha Milczynski et Andrew K. Lokan, pour l'appelant.

Joan M. Prior, pour l'intimée.

Version française des motifs des juges La Forest, Sopinka et Iacobucci rendus par

LE JUGE IACOBUCCI (dissident quant au pourvoi incident) — Bien que je sois d'accord avec ma collègue le juge McLachlin quant au dispositif du pourvoi principal, je ne puis, avec égards, souscrire à son dispositif du pourvoi incident. Mon désaccord se limite à la qualification des arbitres en tant que «tribunaux compétents».

Je ne conteste pas le fait que les arbitres sont tenus d'appliquer le droit et, partant, la *Charte canadienne des droits et libertés*. Je conviens qu'ils peuvent et doivent prendre des décisions en conformité avec la *Charte*. Notre Cour a clairement énoncé dans la trilogie d'arrêts, *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, que les tribunaux administratifs ne doivent pas appliquer les dispositions qu'ils jugent contraires à la *Charte*.

Cependant, je ne puis être d'accord avec ma collègue lorsqu'elle affirme que, suivant ce principe, les arbitres ont le pouvoir, en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, de remédier à ce qu'ils jugent être une violation de la *Charte*. À mon avis, l'arbitre ne peut accorder de réparation relativement à une violation de la *Charte* car il n'est pas un tribunal compétent. Il y a une différence entre pouvoir conclure à une violation de la *Charte* et accorder une réparation relativement à cette violation. Pour accorder une réparation fondée sur la *Charte*, l'arbitre doit en avoir la compétence explicite. Dans l'analyse

try to explain why arbitrators have not been granted such jurisdiction under the *Charter*.

4 At issue in the cross-appeal is whether a labour arbitrator can grant the s. 24(1) *Charter* remedy sought by the appellant, Weber. In McLachlin J.'s view, the question can be answered by examining whether the text of s. 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2 ("OLRA") ousts the jurisdiction of the courts with respect to a claim for a *Charter* remedy. In this way, she sees the conferral of broad jurisdiction upon the tribunal as evidence of the legislature's intention to oust the jurisdiction of the courts, even on *Charter* issues.

5 This approach differs substantially from my own, which focuses on the intention of those who drafted the *Charter*. In my view, the wide powers granted to an arbitrator pursuant to s. 45 OLRA must be interpreted in the light of the *Charter* and not the reverse. The relevant inquiry is thus whether a labour arbitrator was intended to be included in the expression "court of competent jurisdiction" in s. 24(1) of the *Charter*. To this end, one must examine the phrase "court of competent jurisdiction" as comprising two elements which must be determined individually. As a first step, one must decide if the arbitrator is the type of adjudicating body which can be granted the jurisdiction to award *Charter* remedies, that is, was it intended to be included in the term "court". This first step is a necessary but insufficient condition to finding that an adjudicating body has the ability to grant *Charter* remedies. Where this condition is met, one must then examine whether the "court" is of competent jurisdiction, according to the three-pronged test outlined by this Court in *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863: jurisdiction over the parties, the subject matter, and the remedy sought.

6 Consequently, my discussion of the issue will be divided as follows. First, I shall discuss some of

qui suit, je tenterai d'expliquer la raison pour laquelle les arbitres ne se sont pas vu accorder cette compétence sous le régime de la *Charte*.

Le pourvoi incident soulève la question de savoir si un arbitre en relations du travail peut accorder la réparation fondée sur le par. 24(1) de la *Charte* que l'appelant Weber demande. De l'avis du juge McLachlin, il suffit, pour résoudre la question, de déterminer si le libellé du par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2 ("LRTO") dépossède les cours de justice de leur compétence à l'égard d'une demande de réparation fondée sur la *Charte*. De cette façon, elle considère que la compétence générale dont est investi le tribunal administratif est la preuve de l'intention de la législature de déposséder les cours de justice de leur compétence, même à l'égard de questions relatives à la *Charte*.

Cette conception diffère considérablement de la mienne, qui s'appuie plutôt sur l'intention des rédacteurs de la *Charte*. À mon avis, les vastes pouvoirs conférés à l'arbitre sous le régime de l'art. 45 LRTO doivent être interprétés à la lumière de la *Charte*, et non l'inverse. Il faut donc plutôt déterminer si l'arbitre en relations du travail était censé être visé par l'expression «tribunal compétent» au par. 24(1) de la *Charte*. À cette fin, on se doit d'analyser l'expression «tribunal compétent» comme réunissant deux composantes qui doivent être définies de façon distincte. La première étape consiste à déterminer si l'arbitre est le genre d'instance décisionnelle qui peut être investie du pouvoir d'accorder des réparations fondées sur la *Charte*, c'est-à-dire s'il était censé être compris dans le terme «tribunal». Cette première étape est une condition essentielle mais insuffisante pour conclure qu'une instance décisionnelle a le pouvoir d'accorder des réparations sous le régime de la *Charte*. Une fois cette étape franchie, on doit donc déterminer si le «tribunal» est compétent, conformément au critère à trois volets énoncé par notre Cour dans *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863: la compétence à l'égard des parties, de l'objet en cause et de la réparation demandée.

Mon analyse de la question se divisera donc comme suit. D'abord, j'analyserai certains des élé-

the differences between courts and tribunals which explain why s. 24(1) of the *Charter* does not, nor was it intended to, include tribunals. Second, I shall examine the powers of a labour arbitrator in order to show that, even if it could be considered a "court" for the purposes of s. 24(1), it does not meet the third criterion set out in *Mills* to be a court "of competent jurisdiction", that is, jurisdiction over the remedy.

1. An arbitrator is not a "court"

My colleague cites the reasons of McIntyre J. in *Mills, supra*, in order to assert that it is the powers of a tribunal and not its label of "tribunal" which determines whether it can grant a s. 24(1) remedy in a given case. In other words, McLachlin J. does not consider first whether the tribunal was intended to be included in the word "court". She assumes all adjudicating bodies have the potential to grant s. 24(1) remedies. She focuses upon whether an adjudicating body is "of competent jurisdiction", that is, whether it meets the three-pronged *Mills* test. With respect, I disagree for the following reasons.

First, in *Mills*, McIntyre J. restricted his comments to the context of criminal cases. Second, a consideration of McIntyre J.'s reasons as a whole reveals that he consistently refers only to adjudicating bodies which are in fact "courts" within the ordinary meaning of the word, as I shall discuss below. Third, the focus of his discussion is more on the effect of the words "appropriate and just in the circumstances" on the type of remedy a court could grant, rather than on what constitutes a "court". Finally, when considering whether a magistrate sitting at a preliminary inquiry is a "court of competent jurisdiction", McIntyre J. does not clearly identify whether it is the "court" or "of competent jurisdiction" part of s. 24(1) that is not met. It is instructive to reproduce his words, at pp. 954-55:

ments qui distinguent les cours de justice des tribunaux administratifs et qui expliquent pourquoi le par. 24(1) de la *Charte* n'englobe pas, ni n'était censé englober les tribunaux administratifs. Ensuite, j'examinerai les pouvoirs de l'arbitre en relations du travail pour démontrer que, même s'il pouvait être qualifié de «tribunal» aux fins du par. 24(1), il ne satisfait pas au troisième critère énoncé dans *Mills* pour constituer un tribunal «compétent», c'est-à-dire celui de la compétence à l'égard de la réparation demandée.

1. L'arbitre n'est pas un «tribunal»

Ma collègue reprend les motifs du juge McIntyre exposés dans l'arrêt *Mills*, précité, pour affirmer que ce sont les pouvoirs du tribunal administratif et non son titre de «tribunal» qui permettent de déterminer s'il est compétent pour accorder une réparation en vertu du par. 24(1) dans une affaire donnée. En d'autres termes, le juge McLachlin ne considère pas d'abord si le tribunal administratif était censé être visé par l'expression «tribunal». Elle tient pour acquis que toutes les instances décisionnelles ont le pouvoir d'accorder des réparations en vertu du par. 24(1). Elle tente avant tout de déterminer si une instance décisionnelle est «compétent[e]», c'est-à-dire si elle satisfait au critère à trois volets énoncé dans *Mills*. En toute déférence, je diffère pour les motifs suivants.

Premièrement, dans *Mills*, le juge McIntyre a limité ses commentaires au contexte des affaires criminelles. Deuxièmement, si on examine les motifs du juge McIntyre dans leur ensemble, on constate qu'il renvoie constamment aux seules instances décisionnelles qui sont en fait des «tribunaux» au sens ordinaire du terme, tel que j'en ferai l'analyse ci-après. Troisièmement, son analyse est axée davantage sur l'effet qu'a l'expression «convenable et juste eu égard aux circonstances» sur le genre de réparation qu'un tribunal peut accorder, que sur ce qui constitue un «tribunal». Enfin, lorsqu'il considère si un magistrat qui préside une enquête préliminaire est un «tribunal compétent», le juge McIntyre ne précise pas clairement si c'est au volet «tribunal» ou «compétent» du par. 24(1) qu'on ne satisfait pas. Il est bon de reproduire les propos qu'il a tenus, aux pp. 954 et 955:

The preliminary hearing magistrate, now ordinarily a provincial court judge, finds his jurisdiction in Part XV of the *Criminal Code* of Canada. He is given jurisdiction to conduct the inquiry and in the process he must hear the evidence called for both parties and all cross-examination. He is given procedural powers under ss. 465 and 468 of the *Code*, including a power to direct the trial of an issue as to the fitness to stand trial. His principal powers are conferred in s. 475. After all the evidence has been taken, he may commit the accused for trial if, in his opinion, the evidence is sufficient, or discharge the accused if, in his opinion, upon the whole of the evidence no sufficient case is made out to put the accused on trial. He has no jurisdiction to acquit or convict, nor to impose a penalty, nor to give a remedy. He is given no jurisdiction which would permit him to hear and determine the question of whether or not a *Charter* right has been infringed or denied. He is, therefore, not a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter*. It is said that he should be a court of competent jurisdiction for the purpose of excluding evidence under s. 24(2). In my view, no jurisdiction is given to enable him to perform this function. He can give, as I have said, no remedy. Exclusion of evidence under s. 24(2) is a remedy, its application being limited to proceedings under s. 24(1). In my view, the preliminary hearing magistrate is not therefore a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter*, and it is not for courts to assign jurisdiction to him. I might add at this stage that it would be a strange result indeed if the preliminary hearing magistrate could be said to have the jurisdiction to give a remedy, such as a stay under s. 24(1), and thus bring the proceedings to a halt before they have started and this in a process from which there is no appeal. [Emphasis added.]

9

McIntyre J. held that a judge sitting in a preliminary inquiry does not possess the requisite capacity to hear and dispose of a *Charter* claim. There is language in this passage to suggest that a judge sitting in a preliminary inquiry is not a court of competent jurisdiction because he cannot award the appropriate remedy for the *Charter* violation. On the other hand, it is also possible to read McIntyre J.'s words as saying that a judge sitting in a preliminary inquiry does not have the powers necessary to determine whether there is a violation of the *Charter*, let alone remedy the situation. As I

La compétence du magistrat à l'enquête préliminaire (généralement de nos jours un juge de la cour provinciale) découle de la Partie XV du *Code criminel* du Canada. Il a compétence pour mener l'enquête et, ce faisant, il est tenu d'entendre la preuve produite par les deux parties ainsi que tous les contre-interrogatoires. Ses pouvoirs en matière de procédure, conférés par les art. 465 et 468 du *Code*, comprennent le pouvoir d'ordonner que soit tranchée la question de savoir si l'accusé est en état de subir son procès. L'article 475 lui attribue ses principaux pouvoirs. Lorsque toute la preuve a été recueillie, il peut renvoyer l'accusé pour subir son procès s'il estime que cette preuve est suffisante ou encore libérer l'accusé s'il juge la preuve insuffisante pour justifier le renvoi à procès. Il n'a pas compétence pour prononcer l'acquittement ou pour déclarer coupable, ni pour imposer une peine, ni encore pour accorder une réparation. Il n'a pas non plus la compétence qui l'autoriserait à entendre et à juger la question de savoir s'il y a eu violation ou négation d'un droit garanti par la *Charte*. Il s'ensuit donc qu'il n'est pas un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte*. Or, on soutient qu'il devrait l'être pour écarter des éléments de preuve en vertu du par. 24(2). Selon moi, on ne lui a pas attribué la compétence pour exercer cette fonction. Il n'est pas habilité, je le répète, à accorder de réparation. L'exclusion d'éléments de preuve en vertu du par. 24(2) est une réparation qui ne peut être obtenue que dans le cadre d'une instance visée au par. 24(1). À mon sens, le magistrat à l'enquête préliminaire n'est donc pas un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte* et il n'appartient à aucun tribunal de lui confier la compétence. Il convient d'ajouter ici que le résultat serait bien étrange si l'on pouvait dire que le magistrat à l'enquête préliminaire avait compétence pour accorder une réparation, telle une suspension des procédures en vertu du par. 24(1), arrêtant ainsi les procédures avant même qu'elles ne commencent, et ce par une décision non susceptible d'appel. [Je souligne.]

Le juge McIntyre a statué qu'un juge à l'enquête préliminaire n'a pas la compétence nécessaire pour entendre et juger une demande fondée sur la *Charte*. Il y a dans ce passage des extraits qui laissent entendre qu'un juge à l'enquête préliminaire n'est pas un tribunal compétent puisqu'il ne peut accorder la réparation qui convient pour remédier à la violation de la *Charte*. Par ailleurs, on pourrait également déduire des propos du juge McIntyre que le juge à l'enquête préliminaire n'a pas les pouvoirs qui lui permettraient de déterminer s'il y a violation de la *Charte*, et encore moins de remé-

understand his reasoning, there are two components to a court of competent jurisdiction: one, the ability to hear the *Charter* claim, and second, the jurisdiction to grant a remedy. In sum, my reading of this passage is that McIntyre J. held that preliminary inquiries were not proper fora for adjudicating *Charter* claims, because the nature and purpose of preliminary inquiries did not correspond to those of a "court" under s. 24(1).

Reading *Mills* in this way, I find that my colleague's conception of s. 24(1) is fundamentally at odds with the intention of those who drafted s. 24(1). The use of the word "court" was deliberate; it was meant to correspond to an adjudicating body with specific characteristics that enable it to grant *Charter* remedies. If a magistrate sitting in a preliminary inquiry does not possess the characteristics of a "court", it is difficult to accept that a tribunal, which is not even presided by a judge in a traditional courtroom, can be so considered.

This being said, the term "court" is not defined in the text of s. 24(1). However, an examination of the ordinary meaning of the word sheds some light on its interpretation. The dictionary definition of the English word "court" is as follows: "assembly of judges or other persons acting as tribunal (*court of law, lawcourt; court of justice, of judicature . . .*)" (*Concise Oxford Dictionary* (7th ed. 1989)). Thus a "court" in its ordinary sense would refer to courts of justice. In Canada, this would refer to provincial superior and inferior courts, and federal courts. Generally, the word "court" does not imply a reference to a tribunal in the same way the term "adjudicative body" might.

When one considers the French version, the word "*tribunal*" can be viewed as not having the same immediate and exclusive reference to courts of justice as the English expression has. However in fact, the dictionary definition resembles the

dier à la situation. Si je saisis bien son raisonnement, le tribunal compétent est fait de deux composantes: le pouvoir d'entendre la demande fondée sur la *Charte* et la compétence pour accorder une réparation. En somme, dans ce passage le juge McIntyre a conclu, à mon avis, que les enquêtes préliminaires ne sont pas la tribune qui convient pour disposer des demandes fondées sur la *Charte*, pour le motif que la nature et l'objectif des enquêtes préliminaires ne sont pas ceux d'un «tribunal» au sens du par. 24(1).

Interprétant *Mills* de cette façon, j'estime que la conception que ma collègue privilie relativement au par. 24(1) est fondamentalement contraire à l'intention des rédacteurs de ce paragraphe. L'emploi du mot «tribunal» («court» en anglais) était délibéré; ce terme devait se rapporter à une instance décisionnelle dotée de caractéristiques spécifiques lui permettant d'accorder des réparations en vertu de la *Charte*. Si un magistrat à l'enquête préliminaire ne possède pas les caractéristiques d'un «tribunal», il est difficile d'accepter qu'un tribunal administratif, qui n'est même pas présidé par un juge dans une salle d'audience traditionnelle, puisse être considéré comme les possédant.

Cela dit, le terme «tribunal» n'est pas défini dans le texte du par. 24(1). Toutefois, l'analyse du sens ordinaire du terme jette une certaine lumière sur son interprétation. En ce qui concerne le terme «court» du texte anglais, la définition lexicographique est la suivante: «assembly of judges or other persons acting as tribunal (*court of law, lawcourt; court of justice, of judicature . . .*)» (*Concise Oxford Dictionary* (7^e éd. 1989)). Ainsi, au sens ordinaire du terme, «court» renverrait à une cour de justice. Au Canada, il s'agit des cours provinciales de juridiction supérieure et de juridiction inférieure, et des cours fédérales. En général, le mot «court» n'implique pas une référence à un tribunal administratif de la même façon que le terme «instance décisionnelle» le pourrait.

Si on examine le texte français, le mot «tribunal» peut être considéré comme ne se rapportant pas aussi directement et exclusivement aux cours de justice que le terme anglais. Toutefois, en fait, la définition lexicographique du terme se rap-

English meaning: "Magistrat ou corps de magistrats exerçant une juridiction (V. **Juge, juridiction, justice; chambre, conseil, cour**). Spécialt. (Dr.) Juridiction inférieure (*opposé à chambre, cour*)" (Paul Robert, *Le Petit Robert 1* (1990)). One can easily observe that the enumerated synonyms of the word "*tribunal*" reveal that the scope of the generic meaning of the word is not as large as some would suggest; all the bodies referred to are presided by judges in traditional courtrooms. Moreover, in Canada, an administrative tribunal is generally identified more specifically as a *tribunal administratif*, rather than simply a *tribunal*. As a result, I would not read the French version as in conflict with the English version. In fact, I am of the view that the words "*tribunal*" and "*court*" have the same meaning, namely, that both refer to courts of justice, and that an administrative tribunal does not come within that ordinary meaning.

proche du sens qu'on lui donne en anglais: «Magistrat ou corps de magistrats exerçant une juridiction (V. **Juge, juridiction, justice; chambre, conseil, cour**). Spécialt. (Dr.) Juridiction inférieure (*opposé à chambre, cour*)» (Paul Robert, *Le Petit Robert 1* (1990)). On peut sans peine remarquer que les synonymes qu'on rattache au mot «tribunal» révèlent que la portée du sens générique du mot n'est pas aussi vaste que certains le prétendent; toutes les instances mentionnées sont présidées par des juges dans des salles d'audience traditionnelles. En outre, au Canada, lorsqu'il est question de tribunal administratif, en général on privilégie l'emploi de l'expression entière, soit «tribunal administratif», plutôt que le simple terme «tribunal». En conséquence, je ne crois pas que le texte français entre en conflit avec le texte anglais. En fait, je suis d'avis que les mots «tribunal» et «court» ont le même sens, c'est-à-dire que tous deux renvoient à des cours de justice, et qu'un tribunal administratif ne revêt pas ce sens ordinaire.

¹³ This examination of the ordinary meaning of the term "court" tends to counter the suggestion that administrative tribunals were intended to be included in the word "court" for the purposes of s. 24(1). However, s. 24(1), as part of the Constitution, commands more than a literal reading; it requires an interpretation which keeps in mind the goal of the provision and its interplay with the rest of the *Charter*. Nonetheless, a more purposive approach to interpreting s. 24(1) reveals that there are more compelling reasons that support my view that labour arbitrators were not intended to be included in s. 24(1). These relate to the fundamental differences between courts and tribunals. I should like to mention two.

L'analyse du terme «tribunal» dans son sens ordinaire tend à contrecarrer la prétention que les tribunaux administratifs étaient censés être inclus dans le terme «tribunal» aux fins du par. 24(1). Toutefois, le par. 24(1), en tant que partie de la Constitution, commande plus qu'une interprétation littérale; il requiert une interprétation qui tienne compte de l'objectif de la disposition et de son interaction avec le reste de la *Charte*. Néanmoins, si on privilégie une interprétation du par. 24(1) qui se fonde davantage sur l'objet, on peut constater l'existence de raisons encore plus sérieuses qui me confortent dans mon opinion que les arbitres en relations du travail n'étaient pas censés être visés par le par. 24(1). Ces raisons concernent les différences fondamentales qui existent entre les cours de justice et les tribunaux administratifs. J'en mentionnerai deux.

¹⁴ The first significant difference between courts and tribunals relates to the difference in the manner in which decisions are rendered by each type of adjudicating body. Courts must decide cases according to the law and are bound by *stare decisis*. By contrast, tribunals are not so constrained. When acting within their jurisdiction, they may

La première distinction importante entre les cours de justice et les tribunaux administratifs réside dans la manière différente dont les décisions sont rendues par chaque type d'instance décisionnelle. Les cours de justice doivent trancher les affaires en conformité avec le droit et sont liées par la règle du *stare decisis*. Les tribunaux administra-

solve the conflict before them in the way judged to be most appropriate. In labour arbitration, the arbitrator is not bound to follow the decisions of other arbitrators, even when similar circumstances arise. Although appropriate in labour relations, where each dispute between union and employer is a private matter, to be decided by mutually agreed to rules, such is not the case for constitutionally protected rights which are supposed to be held by all Canadians equally. In the area of *Charter* adjudication, it is quite important to ensure a relatively constant application and interpretation of *Charter* rights and remedies. As the *Charter* forms part of the supreme law of the country, it is in keeping with its status to have *Charter* claims decided by a system of adjudication that tries to be relatively uniform (both in the interpretation of *Charter* rights and *Charter* remedies), that is to say, by the courts of justice.

tifs, quant à eux, ne sont pas ainsi restreints. Lorsqu'ils agissent dans le cadre de leur compétence, ils peuvent résoudre le conflit dont ils sont saisis de la manière qu'ils estiment la plus appropriée. En relations du travail, l'arbitre n'est pas tenu de suivre les décisions d'autres arbitres, même lorsque les circonstances sont semblables. Cette situation convient en relations du travail, où chaque conflit opposant syndicat et employeur est privé, et doit être tranché suivant des règles auxquelles ont adhéré les deux parties, mais il n'en est pas de même dans le cas des droits protégés par la Constitution, dont tous les Canadiens sont censés jouir également. Dans le contexte d'une décision relative à la *Charte*, il est très important de garantir une application et une interprétation relativement uniformes des droits garantis par la *Charte* et des réparations qui en découlent. La *Charte* faisant partie de la loi suprême du pays, son statut exige que les demandes dont elle constitue le fondement soient tranchées par un système décisionnel qui tend vers une relative uniformité (tant dans l'interprétation des droits garantis par la *Charte* que dans les réparations fondées sur la *Charte*), c'est-à-dire par les cours de justice.

A second difference lies in the institutional organization and functioning of tribunals, as opposed to that of courts. Tribunals are intended to provide adjudicating bodies with specialized knowledge the courts are unable to offer. They are also designed structurally to provide decisions in a shorter amount of time and with less expense than the courts. Particularly in an area such as labour law, the establishment of a system which bars traditional litigation in favour of conflict resolution mutually agreed upon in the collective agreement has advantages for promoting labour peace and negotiation between employer and union. However, the flip side of the accessibility of tribunals is that their procedure is often simplified or altered. Inside the area of expertise of a tribunal, this is perfectly acceptable, as the interests of quick and

La seconde différence tient dans l'organisation et le fonctionnement institutionnels des tribunaux administratifs par opposition à ceux des cours de justice. Les tribunaux administratifs sont censés fournir aux instances décisionnelles une connaissance spécialisée que les cours de justice sont incapables d'offrir. Leur structure permet également que les décisions soient rendues dans un plus bref délai et à un coût moindre que ne le feraienr les cours de justice. Particulièrement dans un domaine comme le droit du travail, la mise sur pied d'un système qui ferme la porte à un litige traditionnel en faveur d'une résolution de conflit prévue par les parties dans la convention collective a l'avantage de favoriser la paix dans les relations du travail et les négociations entre l'employeur et le syndicat. Toutefois, le revers de l'accessibilité des tribunaux administratifs est que leur procédure est fréquemment simplifiée ou modifiée. Dans les limites du champ d'expertise d'un tribunal administratif, cela est parfaitement acceptable, puisque l'avantage

inexpensive resolution of specific problems is a desirable objective.

16

However, this is not the case where a constitutional issue arises. A tribunal such as a labour arbitrator is ill-equipped to deal with the requirements of a s. 24(1) application. Structurally, it has not been designed to hold a hearing requiring evidence of a constitutional violation, nor is there a procedure in existence to obtain the participation of an Attorney General before it where legislative provisions are at issue. Its members are not trained in determining appropriate remedies for a constitutional violation, and often have no formal legal training. Moreover, a tribunal does not have the same guarantee of independence as a court. This is where the formal arrangement of a traditional courtroom, with its rules of evidence and procedure, finds its role. Although not every "court" is of competent jurisdiction in every circumstance (see: *Mills, supra*, and *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588), the structure of a court, be it superior or inferior, is such that a s. 24(1) application could be properly adjudicated before it. In short, the choice of the word "court" in s. 24(1) reflects an intention to confer the ability to decide questions of remedies for *Charter* violations on those institutions which are conceptually "courts". It is the characteristics of a "court": the rules of procedure and evidence, the independence and legal training of its judges, the possibility of hearing from a third party intervenor such as an Attorney General or an *amicus curiae*, which make it the most suitable forum to hear a s. 24(1) application.

17

For the above reasons, it is my view that it was not the intention of the framers of the *Charter* to include tribunals in the term "court" used in s. 24(1).

2. Even if a court, an arbitrator is not a court "of competent jurisdiction"

que présente une résolution rapide et peu coûteuse de problèmes précis est un objectif souhaitable.

Ce n'est toutefois pas le cas lorsqu'une question constitutionnelle est soulevée. Un tribunal administratif comme l'arbitre en relations du travail n'a pas les outils nécessaires pour répondre aux exigences d'une demande fondée sur le par. 24(1). Sur le plan structurel, il n'a pas été conçu pour tenir une audience qui requiert la preuve d'une violation constitutionnelle, ni ne prévoit-il de procédure lui permettant d'obtenir qu'un procureur général comparaisse devant lui lorsque des dispositions législatives sont en cause. Ses membres ne sont pas formés pour déterminer les réparations qui conviennent à une violation constitutionnelle, et il arrive fréquemment qu'ils n'ont aucune formation juridique reconnue. En outre, un tribunal administratif n'offre pas la même garantie d'indépendance qu'une cour de justice. C'est là que la disposition officielle d'une salle d'audience traditionnelle, avec ses règles de preuve et de procédure, puise son rôle. Bien que tout «tribunal» ne soit pas compétent dans toutes circonstances (voir: *Mills*, précité, et *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588), la structure d'une cour de justice, qu'elle soit de juridiction supérieure ou inférieure, est telle qu'elle pourrait à bon droit trancher une demande fondée sur le par. 24(1). Bref, le choix du mot «tribunal» au par. 24(1) révèle une intention de conférer le pouvoir de trancher les questions de réparation à l'égard de violations de la *Charte* aux institutions qui, au niveau conceptuel, sont des «tribunaux». Ce sont les caractéristiques du «tribunal», soit les règles de procédure et de preuve, l'indépendance et la formation juridique de ses juges, la possibilité d'entendre un tiers intervenant comme un procureur général ou un *amicus curiae*, qui en font la juridiction la plus appropriée pour entendre une demande fondée sur le par. 24(1).

Pour ces motifs, je suis d'avis que les rédacteurs de la *Charte* n'avaient pas l'intention d'inclure les tribunaux administratifs dans le terme «tribunal» employé au par. 24(1).

2. Même s'il était un «tribunal», l'arbitre n'est pas un tribunal «compétent»

In *Mills, supra*, this Court examined the text of s. 24(1) in an effort to discern the meaning of the words "of competent jurisdiction". In the view of the majority, in order for a "court" to be so qualified, it must have jurisdiction over the parties, the subject matter of the claim, and the remedy sought. In the present appeal, the only issue is whether an arbitrator has jurisdiction to award the remedy sought. In *Mills*, this Court decided that the *Charter* did not create jurisdiction for a "court"; jurisdiction had to exist independently of the *Charter*. The issue is thus whether a labour arbitrator possesses an independent source of jurisdiction to award *Charter* remedies. I shall offer my conclusions on the issue first before discussing the reasons therefor.

My colleague concludes that the labour arbitrator had jurisdiction over the remedy sought in this case. She finds the independent source of this jurisdiction in an arbitrator's legal power to consider *Charter* issues. Although I do not dispute the ability of arbitrators to decide "*Charter* issues", this ability does not include the ability to grant *Charter* remedies. In particular, I cannot agree with her when she states (at pp. 960-61):

In applying the law of the land to the disputes before them, be it the common law, statute law or the *Charter*, arbitrators may grant such remedies as the Legislature or Parliament has empowered them to grant in the circumstances. For example, a labour arbitrator can consider the *Charter*, find laws inoperative for conflict with it, and go on to grant remedies in the exercise of his powers under the *Labour Code*: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College, supra*. If an arbitrator can find a law violative of the *Charter*, it would seem he or she can determine whether conduct in the administration of the collective agreement violates the *Charter* and likewise grant remedies.

While I agree that arbitrators must not apply an invalid law, an arbitration decision cannot have the effect of actually striking down the law; only a court can make such a declaration (see *Cuddy Chicks, supra*, at p. 17). Moreover, the remedies

18

Dans l'arrêt *Mills*, précité, notre Cour a examiné le libellé du par. 24(1) en vue d'en extraire le sens du mot «compétent». De l'avis de la majorité, pour qu'un «tribunal» soit ainsi qualifié, il doit avoir compétence à l'égard des parties, de l'objet de la demande et de la réparation demandée. Dans le présent pourvoi, la seule question est de savoir si un arbitre est compétent pour accorder la réparation demandée. Dans *Mills*, notre Cour a décidé que la *Charte* ne conférait aucune compétence à un «tribunal»; la compétence devait exister indépendamment de la *Charte*. La question est donc de savoir si un arbitre en relations du travail tire d'une source indépendante la compétence pour accorder des réparations fondées sur la *Charte*. Je ferai part de mes conclusions sur la question avant d'en préciser les raisons.

19

Ma collègue conclut que l'arbitre en relations du travail avait compétence relativement à la réparation demandée en l'espèce. Elle tire la source indépendante de cette compétence dans le pouvoir légal de l'arbitre d'examiner les questions fondées sur la *Charte*. Bien que je ne conteste pas le pouvoir des arbitres de disposer de «questions relatives à la *Charte*», ce pouvoir n'inclut pas celui d'accorder des réparations fondées sur la *Charte*. Notamment, je ne peux être d'accord avec elle lorsqu'elle écrit (aux pp. 960 et 961):

Dans l'application du droit du pays aux litiges qui lui sont soumis, que ce soit la common law, le droit d'origine législative ou la *Charte*, l'arbitre peut accorder les réparations que la législature ou le Parlement l'a habilité à accorder dans les circonstances. Ainsi, un arbitre peut considérer la *Charte*, conclure que sont inopérantes les lois qui n'y sont pas conformes, puis accorder des réparations dans l'exercice des pouvoirs que lui confère le *Code du travail: Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, précité. Si un arbitre peut conclure qu'une loi porte atteinte à la *Charte*, il semble qu'il puisse déterminer si un comportement dans l'administration de la convention collective viole la *Charte* et également accorder des réparations.

20

Bien que je convienne que les arbitres ne doivent pas appliquer une loi inopérante, leur décision ne peut avoir pour effet de radier véritablement la loi; seule une cour de justice peut se prononcer dans ce sens (voir *Cuddy Chicks*, précité, à la

which a tribunal is empowered by Parliament or the Legislature to give, are, in my view, limited to those circumstances which arise out of the mandate of the tribunal. A labour arbitrator is empowered to grant labour relations remedies. In my view, a labour relations remedy is qualitatively different from a *Charter* remedy, even though the latter may be required in a labour relations context. Thus, when an arbitrator grants a remedy "in the exercise of his powers under the *Labour Code*", he or she can only grant a remedy within the confines of his statutory authority. This statutory empowerment to grant labour relations remedies does not extend to include a constitutional empowerment to grant *Charter* remedies.

p. 17). En outre, les réparations qu'un tribunal administratif est habilité par le Parlement ou la législature à accorder sont à mon avis restreintes aux situations qui participent de son mandat. Un arbitre en relations du travail est habilité à accorder des réparations qui se rapportent aux relations du travail. À mon avis, de telles réparations sont qualitativement différentes des réparations fondées sur la *Charte*, bien que ces dernières puissent être requises dans le contexte des relations du travail. Aussi, lorsqu'un arbitre accorde une réparation «dans l'exercice des pouvoirs que lui confère le *Code du travail*», il ne peut qu'accorder une réparation qui se situe dans les limites du pouvoir que lui confère la loi. Ce pouvoir d'accorder des réparations dans le domaine des relations du travail ne s'étend pas de façon à inclure le pouvoir constitutionnel d'accorder des réparations fondées sur la *Charte*.

21

Finally, the fact that an arbitrator can decide that behaviour is violative of the *Charter* does not mean that the tribunal has the power to sanction that behaviour because it is a *Charter* violation. I draw the analogy with this Court's interpretation of a tribunal's power under s. 52(1). There a tribunal can only not apply a law which violates the *Charter*; it cannot declare that provision invalid generally (see *Cuddy Chicks, supra*). In short, it cannot remedy the fact that the law is invalid, it can only remark that it is so. In the same way, a tribunal may determine if behaviour violates the *Charter*; however, it cannot remedy that fact. The reason for this lies in the fact that the drafters of the Constitution have decided that such a task, like declaring a law invalid, is within the realm of the courts.

22

To support the foregoing conclusions, it is important to review the trilogy of *Douglas College/Cuddy Chicks/Tétreault-Gadoury*. In particular, one must consider this Court's decision to sever its analysis of a tribunal's ability to apply s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* from the question of a tribunal's ability to grant s. 24(1) remedies. In my opinion, this clearly reflects the view that the two powers are materially different. Fur-

Enfin, le fait qu'un arbitre puisse décider qu'un comportement viole la *Charte* ne signifie pas qu'il a le pouvoir de punir ce comportement parce qu'il viole la *Charte*. J'établis une analogie avec l'interprétation qu'a privilégiée notre Cour quant au pouvoir d'un tribunal administratif sous le régime du par. 52(1). Dans ce cas, ce tribunal ne peut que ne pas appliquer un texte législatif qui enfreint la *Charte*; il ne peut déclarer la disposition inopérante de façon générale (voir *Cuddy Chicks, précité*). Bref, il ne peut remédier au fait que la loi est inopérante, il ne peut qu'en faire la remarque. De la même manière, un tribunal administratif peut déterminer si un comportement porte atteinte à la *Charte* sans toutefois pouvoir y remédier. S'il en est ainsi, c'est que les rédacteurs de la Constitution ont décidé que cette tâche, comme celle de déclarer une loi inopérante, relève des cours de justice.

Pour étayer les conclusions qui précèdent, il importe d'analyser la trilogie *Douglas College/Cuddy Chicks/Tétreault-Gadoury*. En particulier, on doit considérer la décision de notre Cour de dissocier son analyse du pouvoir d'un tribunal administratif d'appliquer le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* de la question de celui d'accorder des réparations fondées sur le par. 24(1). À mon avis, cela signifie manifestement que

thermore, the question of whether tribunals are courts "of competent jurisdiction" for the purposes of s. 24(1) was expressly not decided in the cases.

In *Douglas College, supra*, a labour arbitrator was called upon to determine whether or not a mandatory retirement provision in a collective agreement violated s. 15(1) of the *Charter*. The union party to the agreement had proceeded by way of a grievance on behalf of the two employees contesting their forced retirements. The arbitrator, who had a broad statutory jurisdiction similar to that granted under the *OLRA*, found that the provision violated s. 15(1) and did not apply the provision. The Court of Appeal upheld the decision.

At issue in the case was whether the arbitrator had the jurisdiction to disregard the provision of the collective agreement which was judged to be in violation of the Constitution. La Forest J., writing for the majority, did not find it was necessary to consider the issue whether an arbitrator is a court of competent jurisdiction under the *Charter*; he resolved the appeal by reference to s. 52(1). To the degree an enactment is not valid constitutionally, the tribunal must disregard it, as s. 52(1) requires. La Forest J. stated (at p. 594):

Section 52(1) of the *Constitution Act, 1982* provides that any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution of Canada — the supreme law of the land — is, to the extent of its inconsistency, of no force or effect. A tribunal must respect the Constitution so that if it finds invalid a law it is called upon to apply, it is bound to treat it as having no force or effect.

Where, however, a tribunal is asked to determine whether *Charter* rights have been infringed or to grant a remedy under s. 24(1), the situation is different. A tribunal's power is that conferred by its statutory mandate. . . . In a word, an administrative tribunal is limited to exercising its statutory mandate.

What results from this passage and from the decision of the Court is that the ability to verify the validity of an enactment is part of a tribunal's power to decide questions of law. It is called upon to apply the law, and thus must be able not to

les deux pouvoirs sont très différents. En outre, la question de savoir si les tribunaux administratifs sont des tribunaux «compétents» aux fins du par. 24(1) a expressément été laissée ouverte dans ces affaires.

Dans *Douglas College*, précité, un arbitre en relations du travail a été appelé à déterminer si une disposition relative à la retraite obligatoire prévue dans une convention collective violait le par. 15(1) de la *Charte*. Le syndicat partie à la convention avait déposé un grief pour le compte des deux employés qui contestaient leur retraite obligatoire. L'arbitre, investi par la loi d'une vaste compétence, semblable à celle que confère la *LRTA*, a conclu que la disposition violait le par. 15(1) et ne l'a pas appliquée. La Cour d'appel a maintenu la décision.

Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si l'arbitre pouvait passer outre à la disposition de la convention collective jugée contraire à la Constitution. S'exprimant au nom de la majorité, le juge La Forest n'a pas estimé nécessaire de déterminer si un arbitre est un tribunal compétent au sens de la *Charte*; il a résolu le pourvoi par renvoi au par. 52(1). Dans la mesure où un texte législatif est inconstitutionnel, le tribunal doit l'écartier, comme le requiert le par. 52(1). Le juge La Forest s'est exprimé ainsi (à la p. 594):

Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la Constitution — la loi suprême du Canada — rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. Un tribunal doit respecter la Constitution de sorte que, s'il conclut que la loi qu'on lui demande d'appliquer est invalide, il doit la traiter comme si elle était inopérante.

Cependant, lorsqu'un tribunal doit déterminer si des droits reconnus par la *Charte* ont été violés ou accorder une réparation en vertu du par. 24(1), la situation est différente. Le pouvoir d'un tribunal lui vient du mandat conféré par la loi. [. . .] Bref, un tribunal administratif est limité à exercer le mandat conféré par la loi.

Il découle de ce passage et de la décision de notre Cour que le pouvoir de vérifier la validité d'un texte de loi fait partie du pouvoir d'un tribunal administratif de trancher des questions de droit. Comme il est appelé à appliquer le droit, il doit

apply laws which violate the supreme law of the country.

26

In *Cuddy Chicks, supra*, the tribunal in question was the Ontario Labour Relations Board. At issue was the Board's jurisdiction to determine, in the course of its consideration of an application for certification, the validity under the *Charter* of a provision of the *Labour Relations Act*. La Forest J., again writing for the majority, is careful to note that s. 52(1) is not attributive of jurisdiction, and that as such, it does not function as an independent source of the tribunal's jurisdiction. Jurisdiction must be expressly or impliedly conferred on the tribunal by its enabling statute or otherwise. He sets out that a tribunal must have jurisdiction over the parties, the subject matter and the remedy in order to apply s. 52(1). However, this framework is distinct from s. 24(1) (at pp. 14-15):

While this analytical framework mirrors the requirements for a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter* as outlined in *Mills v. The Queen, supra*, as was the case in *Douglas College*, it is unnecessary to have recourse to s. 24(1) to determine whether the Board has jurisdiction over *Charter* issues. An administrative tribunal need not meet the definition of a court of competent jurisdiction in s. 24(1) of the *Charter* in order to have the necessary authority to subject its enabling statute to *Charter* scrutiny. In the present case, the relevant inquiry is not whether the tribunal is a "court" but whether the legislature intended to confer on the tribunal the power to interpret and apply the *Charter*. [Emphasis added.]

27

It follows from this passage that the ability to decide *Charter* issues flows from the text of s. 52(1) and not s. 24(1). However, as s. 52(1) is not attributive of jurisdiction, the tribunal must already possess the ability to decide questions of law in order to have the necessary jurisdiction to apply s. 52(1). That was precisely the issue in the third case of the trilogy, *Tétreault-Gadoury, supra*. In that case, the Court decided that the absence of a provision granting a power to decide questions of law to

donc pouvoir ne pas appliquer les lois inopérantes qui violent la loi suprême du pays.

Dans *Cuddy Chicks*, précité, le tribunal administratif en question était la Commission des relations de travail de l'Ontario. Le litige portait sur la compétence de la Commission pour déterminer, dans le cadre de son examen d'une demande d'accréditation, la validité au regard de la *Charte* d'une disposition de la *Loi sur les relations de travail*. Le juge La Forest, s'exprimant encore au nom de la majorité, a pris soin de noter que le par. 52(1) n'est pas attributif de compétence et, à ce titre, ne constitue pas une source indépendante de compétence pour le tribunal. La compétence doit être expressément ou implicitement conférée au tribunal par sa loi habilitante ou autrement. Il établit qu'un tribunal doit être compétent à l'égard des parties, de l'objet en cause et de la réparation pour pouvoir appliquer le par. 52(1). Toutefois, cette structure est distincte du par. 24(1) (aux pp. 14 et 15):

Bien que cette perspective analytique reflète les conditions nécessaires à l'existence d'un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte* telles qu'elles sont exposées dans l'arrêt *Mills c. La Reine*, précité, il n'est pas nécessaire, tout comme dans l'arrêt *Douglas College*, d'avoir recours au par. 24(1) pour déterminer si la Commission a compétence à l'égard des questions ayant trait à la *Charte*. Un tribunal administratif n'a pas à répondre à la définition d'un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte* pour détenir l'autorité nécessaire pour examiner la conformité de sa loi habilitante à la lumière de la *Charte*. En l'espèce, la question pertinente ne consiste pas à savoir si le tribunal administratif est un «tribunal» au sens du par. 24(1) de la *Charte*, mais plutôt si le législateur entendait conférer au tribunal le pouvoir d'interpréter et d'appliquer la *Charte*. [Je souligne.]

Il s'ensuit donc que le pouvoir de trancher des questions relatives à la *Charte* découle du texte du par. 52(1) et non du par. 24(1). Toutefois, comme le par. 52(1) n'est pas attributif de compétence, le tribunal administratif doit déjà être habilité à résoudre des questions de droit pour avoir la compétence nécessaire pour appliquer le par. 52(1). C'est exactement la question que soulevait la troisième affaire de la trilogie, *Tétreault-Gadoury*, précitée. Dans cette affaire, la Cour a décidé que

the Board of Referees (constituted under the *Unemployment Insurance Act, 1971*) prevented it from applying s. 52(1). Given the findings of this Court concerning the ability to decide *Charter* issues, it cannot be argued that such a power constitutes an empowerment to award s. 24(1) remedies.

To return to the present appeal and the specific question of the arbitrator's jurisdiction over the remedy, my colleague is of the view that once a tribunal has the ability to grant the type of relief sought, it can award that relief in any context, including that of remedying *Charter* violations. I have difficulty accepting this view. The reason for this is that remedies under s. 24(1) are, collectively, a distinct type of remedy. That is to say, awarding damages pursuant to s. 24(1) is not merely awarding damages, it is awarding damages for a *Charter* breach. As a result, the power to order a s. 24(1) remedy must be conferred on the "court" in question, over and above the power to award the specific remedy which may arise in another context. That is to say, in order to award damages for a *Charter* violation, the court must possess the ability to award a s. 24(1) remedy in addition to the power to award damages generally. Accordingly, in this case, although a labour arbitrator is empowered to grant remedies authorized by the *OLRA*, that does not, of itself, confer a jurisdiction to grant *Charter* remedies. In other words, the "court" must first have the ability to grant *Charter* remedies before one considers the range of relief it is able to grant for the *Charter* violation. I believe such an approach best respects the meaning and intention of the drafters of s. 24(1) of the *Charter*. It is not open to the legislature, be it federal or provincial, to alter unilaterally the constitu-

l'absence d'une disposition conférant au conseil arbitral (constitué sous le régime de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*) le pouvoir de trancher des questions de droit empêchait ce dernier d'appliquer le par. 52(1). Étant donné les conclusions de notre Cour concernant le pouvoir de trancher des questions relatives à la *Charte*, on ne saurait soutenir qu'un tel pouvoir confère celui d'accorder des réparations en vertu du par. 24(1).

Pour en revenir au présent pourvoi et à la question précise de la compétence de l'arbitre à l'égard de la réparation, ma collègue est d'avis qu'une fois que le tribunal administratif a le pouvoir d'accorder le genre de réparation demandé, il peut l'accorder dans tout contexte, y compris pour remédier à des violations de la *Charte*. J'éprouve une certaine difficulté à souscrire à ce point de vue puisque les réparations accordées en vertu du par. 24(1) sont, collectivement, une forme distincte de réparations. C'est-à-dire que le fait d'accorder des dommages-intérêts conformément au par. 24(1) ne se résume pas simplement à accorder des dommages-intérêts; il s'agit d'une condamnation à des dommages-intérêts pour violation de la *Charte*. En conséquence, le pouvoir d'ordonner une réparation fondée sur le par. 24(1) doit être conféré au «tribunal» en question, en plus du pouvoir d'accorder la réparation donnée qui peut exister dans un contexte différent. Cela signifie que, pour accorder des dommages-intérêts à la suite d'une violation de la *Charte*, le tribunal doit être habilité à accorder une réparation fondée sur le par. 24(1) en plus de pouvoir accorder des dommages-intérêts de façon générale. Par conséquent, en l'espèce, bien qu'un arbitre en relations du travail soit habilité à accorder des réparations prévues par la *LRTA*, il n'est pas de ce fait habilité à accorder des réparations fondées sur la *Charte*. En d'autres termes, le «tribunal» doit d'abord et avant tout avoir le pouvoir d'accorder des réparations fondées sur la *Charte* avant que l'on considère la gamme de réparations qu'il peut accorder pour une violation de la *Charte*. À mon sens, une telle conception respecte davantage le sens du par. 24(1) de la *Charte* et l'intention de ses rédacteurs. Il n'appartient pas à la législature, qu'elle soit fédérale ou provinciale, de modifier unilatéralement le choix constitutionnel du tribunal

tional choice of forum for awarding *Charter* remedies.

3. Conclusion

29 In the case at bar, it is completely within the power of the arbitrator to decide that the actions of the employer in this case violated s. 8 of the *Charter*. It can decide on this basis that where the *Charter* has been violated, this is evidence that can assist the tribunal in concluding that the collective agreement has also been violated. However, deciding that the employer has violated s. 8 of the *Charter* does not open the door to the arbitrator awarding a remedy for the s. 8 violation itself. A proper reading of the *Douglas College/Cuddy Chicks/Tétreault-Gadoury* trilogy indicates that the power to decide whether a collective agreement respects the *Charter*, or even, as in this case, that the behaviour of the parties to a collective agreement is a violation of the *Charter*, does not extend to the ability to grant a remedy for the violation of the *Charter* itself.

30 For the reasons explained above, I am of the view that the drafters of the *Charter*, in selecting the expression "court of competent jurisdiction", clearly did not intend to confer jurisdiction on tribunals to award *Charter* remedies. First, a labour arbitrator is not of the type of adjudicating body intended to be included in the term "court" used in s. 24(1) of the *Charter*. The conceptual differences between courts and tribunals, as well as an examination of the ordinary meaning of the word "court", militate against interpreting "court" as including a labour arbitrator. Second, even if one were to accept that an arbitrator is a "court", a labour arbitrator is not a court "of competent jurisdiction" within the meaning of s. 24(1).

31 I would dismiss the cross-appeal with costs.

The judgment of L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin and Major JJ. was delivered by

qui convient pour accorder des réparations fondées sur la *Charte*.

3. Conclusion

En l'espèce, l'arbitre est tout à fait habilité à décider que les actions de l'employeur ont violé l'art. 8 de la *Charte*. Il peut décider sur ce fondement que lorsque la *Charte* a été violée, il s'agit d'une preuve qui peut aider le tribunal à conclure que la convention collective a également été violée. Toutefois, l'arbitre qui décide que l'employeur a violé l'art. 8 de la *Charte* ne peut, de ce fait, accorder une réparation pour cette violation même. Une juste interprétation de la trilogie *Douglas College/Cuddy Chicks/Tétreault-Gadoury* indique que le pouvoir de déterminer si une convention collective respecte la *Charte*, ou même, comme en l'espèce, si le comportement des parties à une convention collective enfreint la *Charte*, ne s'étend pas au pouvoir d'accorder une réparation pour la violation de la *Charte* même.

Pour les motifs exposés précédemment, je suis d'avis que, lorsqu'ils ont choisi l'expression «tribunal compétent», les rédacteurs de la *Charte* n'avaient manifestement pas l'intention de conférer à des tribunaux administratifs la compétence d'accorder des réparations fondées sur la *Charte*. D'une part, l'arbitre en relations du travail n'est pas le genre d'instance décisionnelle censée être visée par le terme «tribunal» utilisé au par. 24(1) de la *Charte*. Les différences conceptuelles entre les cours de justice et les tribunaux administratifs, de même qu'un examen du sens ordinaire du terme «tribunal», militent contre une interprétation de ce terme qui inclurait l'arbitre en relations du travail. D'autre part, même si l'on devait admettre qu'un arbitre est un «tribunal», l'arbitre en relations du travail n'est pas un tribunal «compétent» au sens du par. 24(1).

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi incident avec dépens.

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin et Major rendu par

MCLACHLIN J. — When may parties who have agreed to settle their differences by arbitration under a collective agreement sue in tort? That is the issue raised by this appeal and its companion case, *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967.

Mr. Weber was employed by Ontario Hydro. As a result of back problems, he took an extended leave of absence. Hydro paid him the sick benefits stipulated by the collective agreement. As time passed, Hydro began to suspect that Mr. Weber was malingering. It hired private investigators to investigate its concerns. The investigators came on Mr. Weber's property. Pretending they were someone else, they gained entry to his home. As a result of the information it obtained, Hydro suspended Mr. Weber for abusing his sick leave benefits.

Mr. Weber responded by taking the matter to his union, which filed grievances against Hydro on August 28, 1989. One of the grievances alleged that Hydro's hiring of the private investigators violated the terms of the collective agreement. Among other things, the union asked the arbitrator to require Hydro to give an undertaking to discontinue using private security firms to monitor health absences, and to pay Mr. Weber and his family damages for mental anguish and suffering arising out of the surveillance. The arbitration commenced on March 8, 1990, and was subsequently settled.

In the meantime, on December 27, 1989, Mr. Weber commenced a court action based on tort and breach of his *Charter* rights, claiming damages for the surveillance. The torts alleged were trespass, nuisance, deceit, and invasion of privacy. Weber's claims under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* were for breaches of his rights under ss. 7 and 8. Hydro applied for an order dismissing Mr. Weber's court action. The motions judge dismissed it on the grounds that the dispute arose out of the collective agreement depriving the court of jurisdiction, and was moreover a private matter to

LE JUGE MCLACHLIN — Dans quels cas les parties qui ont convenu de résoudre leurs différends par voie d'arbitrage sous le régime d'une convention collective peuvent-elles intenter une action en responsabilité délictuelle? C'est la question que soulèvent le présent pourvoi et le pourvoi connexe *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967.

Monsieur Weber était un employé d'Ontario Hydro. Aux prises avec des maux de dos, il a dû prendre un long congé autorisé. Son employeur lui a versé les prestations d'assurance-maladie prévues par la convention collective. Avec le temps, Hydro s'est mise à soupçonner M. Weber de feindre son mal. Elle a donc embauché des détectives privés pour élucider l'affaire. Les détectives se sont rendus chez M. Weber et, en dissimulant leur identité, ils ont pu entrer chez lui. Sur la foi de l'information obtenue, Hydro a suspendu M. Weber pour avoir abusé de ses congés de maladie.

Monsieur Weber a porté l'affaire à la connaissance de son syndicat, qui a déposé des griefs contre Hydro le 28 août 1989. Selon l'un de ces griefs, l'embauche de détectives privés par Hydro violait les clauses de la convention collective. Le syndicat a notamment demandé à l'arbitre d'exiger d'Hydro qu'elle s'engage à ne plus avoir recours à des firmes de sécurité privées pour contrôler les absences motivées par la maladie et à verser à M. Weber et à sa famille des dommages-intérêts pour l'angoisse et les souffrances morales causées par la surveillance. La procédure d'arbitrage a été mise en marche le 8 mars 1990, et le différend a par la suite été réglé.

Entre-temps, soit le 27 décembre 1989, M. Weber a intenté une action en justice fondée sur la responsabilité délictuelle et sur la violation des droits que lui garantit la *Charte*, réclamant des dommages-intérêts pour la surveillance dont il avait fait l'objet. Il invoquait les délits d'intrusion, de nuisance, de dol et d'atteinte à sa vie privée. Quant à sa demande fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, M. Weber alléguait que les droits que lui garantissent les art. 7 et 8 avaient été violés. Hydro a demandé une ordonnance radiant l'action en justice de M. Weber. Le

32

33

34

35

which the *Charter* did not apply: (1991), 38 C.C.E.L. 126. The Court of Appeal agreed, except with respect to the *Charter* claims, which it allowed to stand: (1992), 11 O.R. (3d) 609, 98 D.L.R. (4th) 32, 60 O.A.C. 201, 12 C.R.R. (2d) 101, 45 C.C.E.L. 129, 13 C.C.L.T. (2d) 241, 93 C.C.L.C. ¶ 14,011. Mr. Weber appeals to this Court, asking that his action be reinstated in its entirety. Hydro cross-appeals the decision to allow the *Charter* claims to stand.

juge des requêtes y a fait droit pour le motif que le litige découlait de l'application de la convention collective, dépossédant le tribunal de sa compétence et, qu'en outre, il s'agissait d'une affaire de nature privée à laquelle la *Charte* ne s'appliquait pas: (1991), 38 C.C.E.L. 126. La Cour d'appel a souscrit à cette décision, sauf en ce qui concerne les demandes fondées sur la *Charte*, qu'elle a permis de se poursuivre: (1992), 11 O.R. (3d) 609, 98 D.L.R. (4th) 32, 60 O.A.C. 201, 12 C.R.R. (2d) 101, 45 C.C.E.L. 129, 13 C.C.L.T. (2d) 241, 93 C.C.L.C. ¶ 14, 011. Monsieur Weber se pourvoit devant notre Cour pour que son action soit rétablie intégralement. Par son pourvoi incident, Hydro conteste la décision permettant que les actions fondées sur la *Charte* subsistent.

³⁶ I agree with the Court of Appeal that the tort action cannot stand. I would go further, however, and hold that the action for *Charter* claims is also precluded by the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, and the terms of the collective agreement.

J'estime, à l'instar de la Cour d'appel, que l'action en responsabilité délictuelle ne peut subsister. J'irai même plus loin en concluant que l'action fondée sur la *Charte* est également exclue par la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2, et par les clauses de la convention collective.

Legislation

Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2

45. — (1) Every collective agreement shall provide for the final and binding settlement by arbitration, without stoppage of work, of all differences between the parties arising from the interpretation, application, administration or alleged violation of the agreement, including any question as to whether a matter is arbitrable.

Summary of Issues

³⁷ The crucial question we face is when employees and employers are precluded from suing each other in the courts by labour legislation providing for binding arbitration. It is common ground that s. 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act* prevents the bringing of civil actions which are based solely on the collective agreement. This leaves the following issues:

Disposition législative

Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1990, ch. L.2

45 (1) Chaque convention collective contient une disposition sur le règlement, par voie de décision arbitrale définitive et sans interruption du travail, de tous les différends entre les parties que soulèvent l'interprétation, l'application, l'administration ou une prétendue inexécution de la convention collective, y compris la question de savoir s'il y a matière à arbitrage.

Résumé des questions en litige

La question primordiale dont nous sommes saisis est de savoir dans quels cas une loi sur les relations du travail qui prévoit une clause d'arbitrage exécutoire empêche les employeurs et employés d'intenter une action en justice les uns contre les autres. Il est admis que le par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario interdit toute action civile fondée uniquement sur la convention collective. Se posent donc les questions suivantes:

1. To what extent does s. 45(1) oust the courts' jurisdiction:
 - (a) generally;
 - (b) over *Charter* claims?
2. Is the courts' jurisdiction ousted in this case?

Analysis

1. *When is the Courts' Jurisdiction over Civil Actions Ousted by s. 45(1) of the Labour Relations Act?*

(a) Generally

The cases reveal three different views on the effect of final and binding arbitration clauses in labour legislation. I shall deal with each in turn.

The Concurrent Model

The appellant Weber's first argument is that the claims in his action do not fall within s. 45(1) because they are based on the common law and the *Charter*, not on the collective agreement. This view of the law contemplates concurrent regimes of arbitration and court actions. Where an action is recognized by the common law or by statute, it may proceed, notwithstanding that it arises in the employment context. Although based on the same facts, the court proceedings are considered independent because the issues are different. This view finds its ultimate expression in the proposition that "no collective agreement can deprive a Court of its jurisdiction in tort": *Franck v. Kenebuc (Galt) Ltd.* (1985), 7 C.C.E.L. 85 (Ont. H.C.), at p. 90.

There are three difficulties with this view. The first is jurisprudential; the second the wording of the statute; and the third the practical effect of such a rule.

1. Dans quelle mesure le par. 45(1) dépossède-t-il les tribunaux de leur compétence:
 - a) en général;
 - b) à l'égard des demandes fondées sur la *Charte*?
2. Les tribunaux sont-ils dépossédés de leur compétence en l'espèce?

Analyse

1. *Dans quels cas le par. 45(1) de la Loi sur les relations de travail dépossède-t-il les tribunaux de leur compétence à l'égard d'actions civiles?*

a) En général

Dans la jurisprudence, on constate trois différents points de vue quant à l'effet des clauses d'arbitrage exécutoire prévues dans une loi sur les relations du travail. J'examinerai chacun d'eux.

Le modèle de la concomitance

L'appellant Weber soutient en premier lieu que les demandes qui forment son action ne relèvent pas du par. 45(1) parce qu'elles sont fondées sur la common law et sur la *Charte*, et non sur la convention collective. Cette conception du droit fait place à des régimes concomitants d'arbitrage et d'actions en justice. L'action reconnue en common law ou par la loi peut suivre son cours, peu importe qu'elle se pose dans le contexte des relations du travail. Bien qu'elles soient fondées sur les mêmes faits, les procédures judiciaires sont considérées comme indépendantes parce que les questions soulevées sont différentes. Cette position trouve son expression ultime dans la proposition portant qu'[TRADUCTION] «aucune convention collective ne peut déposséder un tribunal de sa compétence en matière délictuelle»: *Franck c. Kenebuc (Galt) Ltd.* (1985), 7 C.C.E.L. 85 (H.C. Ont.), à la p. 90.

Elle pose toutefois trois difficultés. La première découle de la jurisprudence, la deuxième, du libellé de la loi et la troisième, de l'effet d'une telle règle en pratique.

38

39

40

41

The jurisprudential difficulty arises from this Court's decision in *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704. As the Court of Appeal below noted, both the holding and the philosophy underlying *St. Anne Nackawic* support the proposition that mandatory arbitration clauses in labour statutes deprive the courts of concurrent jurisdiction. In *St. Anne Nackawic*, the employer, after obtaining an interim injunction against the striking union, sued the union in tort for damages caused by its illegal strike. The employer had argued that where the claim could be characterized as arising solely under the common law, and did not depend for its validity on the collective agreement, the mandatory arbitration clause of the legislation did not apply — the same argument which Weber makes on this appeal. The Court, *per Estey J.*, rejected that argument, concluding that to allow concurrent actions in the courts would be to undermine the purpose of the legislation (at pp. 718-19).

The collective agreement establishes the broad parameters of the relationship between the employer and his employees. This relationship is properly regulated through arbitration and it would, in general, subvert both the relationship and the statutory scheme under which it arises to hold that matters addressed and governed by the collective agreement may nevertheless be the subject of actions in the courts at common law. . . . The more modern approach is to consider that labour relations legislation provides a code governing all aspects of labour relations, and that it would offend the legislative scheme to permit the parties to a collective agreement, or the employees on whose behalf it was negotiated, to have recourse to the ordinary courts which are in the circumstances a duplicative forum to which the legislature has not assigned these tasks. [Emphasis added.]

Estey J. concluded at p. 721 that subject to a residual discretionary power in courts of inherent jurisdiction over matters such as injunctions, concurrent court proceedings were not available:

Sur le plan de la jurisprudence, la difficulté vient de la décision de notre Cour dans *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704. Ainsi que la Cour d'appel l'a signalé en l'espèce, tant la conclusion que la philosophie qui sous-tendent larrêt *St. Anne Nackawic* appuient la prétention portant que les clauses d'arbitrage obligatoire prévues dans les lois sur les relations du travail privent les tribunaux de compétence concomitante. Dans *St. Anne Nackawic*, après avoir obtenu une injonction provisoire contre le syndicat en grève, l'employeur a intenté contre ce dernier une poursuite en responsabilité délictuelle pour les dommages causés par la grève illégale. L'employeur avait fait valoir que, lorsqu'on peut dire de la demande qu'elle relève uniquement de la common law et qu'elle ne repose pas, pour sa validité, sur la convention collective, la clause d'arbitrage obligatoire de la loi ne s'applique pas — c'est ce qu'avance M. Weber dans le présent pourvoi. Le juge Estey, au nom de la Cour, a écarté cet argument avant de conclure, aux pp. 718 et 719, que permettre des actions concomitantes en justice aurait pour effet de miner l'objectif de la loi:

La convention collective établit les grands paramètres du rapport qui existe entre l'employeur et ses employés. Ce rapport est ajusté d'une manière appropriée par l'arbitrage et, en général, ce serait bouleverser et le rapport et le régime législatif dont il découle que de conclure que les questions visées et régies par la convention collective peuvent néanmoins faire l'objet d'actions devant les tribunaux en *common law*. [. . .] L'attitude plus moderne consiste à considérer que les lois en matière de relations de travail prévoient un code régissant tous les aspects des relations de travail et que l'on porterait atteinte à l'économie de la loi en permettant aux parties à une convention collective ou aux employés pour le compte desquels elle a été négociée, d'avoir recours aux tribunaux ordinaires qui sont dans les circonstances une juridiction faisant double emploi à laquelle la législature n'a pas attribué ces tâches. [Je souligne.]

Le juge Estey a ajouté, à la p. 721, que, sous réserve du pouvoir discrétionnaire résiduel des tribunaux de compétence inhérente concernant des questions comme les injonctions, les procédures intentées en justice de façon concomitante sont interdites:

What is left is an attitude of judicial deference to the arbitration process. . . It is based on the idea that if the courts are available to the parties as an alternative forum, violence is done to a comprehensive statutory scheme designed to govern all aspects of the relationship of the parties in a labour relations setting. Arbitration . . . is an integral part of that scheme, and is clearly the forum preferred by the legislature for resolution of disputes arising under collective agreements. From the foregoing authorities, it might be said, therefore, that the law has so evolved that it is appropriate to hold that the grievance and arbitration procedures provided for by the Act and embodied by legislative prescription in the terms of a collective agreement provide the exclusive recourse open to parties to the collective agreement for its enforcement. [Emphasis added.]

The New Brunswick Court of Appeal in *St. Anne Nackawic* also rejected the concurrency approach (1982), 142 D.L.R. (3d) 678. La Forest J.A. (as he then was) wrote that simply framing the action in terms of the tort of conspiracy would not be sufficient to take the action outside the realm of the collective agreement.

Underlying both the Court of Appeal and Supreme Court of Canada decisions in *St. Anne Nackawic* is the insistence that the analysis of whether a matter falls within the exclusive arbitration clause must proceed on the basis of the facts surrounding the dispute between the parties, not on the basis of the legal issues which may be framed. The issue is not whether the action, defined legally, is independent of the collective agreement, but rather whether the dispute is one "arising under [the] collective agreement". Where the dispute, regardless of how it may be characterized legally, arises under the collective agreement, then the jurisdiction to resolve it lies exclusively with the labour tribunal and the courts cannot try it.

The appellant Weber suggests that *St. Anne Nackawic* went no further than to exclude concurrent actions based on the master-servant relationship, leaving open the possibility of actions in tort, contract or for *Charter* breach. It is true that Estey J. pointed out that the whole of master-servant law had been subsumed under the labour regime, leav-

Il en reste une attitude de respect de la part des juges envers la procédure d'arbitrage. [. . .] Ce respect est fondé sur l'idée que si les parties ont accès aux tribunaux comme autres juridictions, on porte atteinte à un régime législatif complet destiné à régir tous les aspects du rapport entre les parties dans le cadre des relations de travail. L'arbitrage [. . .] constitue une partie intégrante de ce régime et est clairement la juridiction que la législature préfère pour le règlement des litiges qui résultent des conventions collectives. D'après la jurisprudence citée, on pourrait donc dire que le droit a évolué de telle manière qu'il est juste de conclure que les griefs et les procédures d'arbitrage prévus par la Loi et consacrés par une prescription législative dans les termes d'une convention collective constituent le recours exclusif dont disposent les parties à une convention collective pour son application. [Je souligne.]

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a elle aussi rejeté le modèle de la concomitance dans *St. Anne Nackawic* (1982), 142 D.L.R. (3d) 678. De l'avis du juge La Forest (maintenant juge de notre Cour), simplement invoquer le délit de coalition à l'appui de l'action ne permettrait pas de l'exclure du champ d'application de la convention collective.

Dans *St. Anne Nackawic*, la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada ont toutes deux insisté pour que l'analyse de la question de savoir si une affaire relève de la clause d'arbitrage exclusif s'effectue non pas sur le fondement des questions juridiques qui peuvent être soulevées, mais sur le fondement des faits entourant le litige qui oppose les parties. Il ne s'agit pas de savoir si l'action, définie en termes juridiques, est indépendante de la convention collective, mais plutôt si le litige «résulte [de la] convention collective». Si, peu importe ce dont il peut être qualifié sur le plan juridique, le litige résulte de la convention collective, seul le tribunal du travail peut l'entendre, à l'exclusion des cours de justice.

Selon l'appellant Weber, larrêt *St. Anne Nackawic* a simplement proscrit les actions concomitantes fondées sur la relation employeur-employé, laissant la porte ouverte aux actions fondées sur la responsabilité délictuelle, la responsabilité contractuelle ou une violation de la *Charte*. Certes, le juge Estey a signalé que l'ensemble du droit en matière

42

43

44

ing no scope for a concurrent court action based on this branch of the common law. But this does not undercut the broader proposition that the policy of the legislation is against concurrency and that what matters is not the legal characterization of the claim, but whether the facts of the dispute fall within the ambit of the collective agreement.

de relations employeur-employé avait été subsumé sous le régime des relations du travail, fermant ainsi la porte à l'action en justice concomitante fondée sur ce volet de la common law. Cela n'affaiblit toutefois en rien la proposition plus générale portant que le principe qui fonde la loi s'oppose à la concomitance et que ce n'est pas tant la qualification de la demande sur le plan juridique qui importe que de savoir si les faits entourant le litige sont visés par la convention collective.

45

This brings me to the second reason why the concurrency argument cannot succeed — the wording of the statute. Section 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act*, like the provision under consideration in *St. Anne Nackawic*, refers to "all differences between the parties arising from the interpretation, application, administration or alleged violation of the agreement" (emphasis added). The Ontario statute makes arbitration the only available remedy for such differences. The word "differences" denotes the dispute between the parties, not the legal actions which one may be entitled to bring against the other. The object of the provision — and what is thus excluded from the courts — is all proceedings arising from the difference between the parties, however those proceedings may be framed. Where the dispute falls within the terms of the Act, there is no room for concurrent proceedings.

Cela m'amène à la deuxième raison pour laquelle on ne peut faire droit à l'argument relatif à la concomitance: le libellé de la loi. Le paragraphe 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, à l'instar de la disposition en cause dans *St. Anne Nackawic*, fait mention de «tous les différends entre les parties que soulèvent l'interprétation, l'application, l'administration ou une prétenue inexécution de la convention collective» (je souligne). La loi ontarienne fait donc de l'arbitrage le seul recours possible à l'égard de ces différends. Le mot «différends» indique le litige qui oppose les parties, mais pas les actions en justice qu'une partie peut avoir le droit d'intenter contre l'autre. Cette disposition vise — et donc exclut de la portée des tribunaux — toutes les procédures qui découlent du différend opposant les parties, quel que soit l'angle sous lequel ces procédures sont abordées. Le litige qui relève des dispositions de la Loi ferme la porte à toute procédure concomitante.

46

The final difficulty with the concurrent actions model is that it undercuts the purpose of the regime of exclusive arbitration which lies at the heart of all Canadian labour statutes. It is important that disputes be resolved quickly and economically, with a minimum of disruption to the parties and the economy. To permit concurrent court actions whenever it can be said that the cause of action stands independent of the collective agreement undermines this goal, as this Court noted in *St. Anne Nackawic*. More recently, this Court reaffirmed the policy considerations that drove the *St. Anne Nackawic* decision in *Gendron v. Supply and Services Union of the Public Service Alliance of*

Enfin, le modèle des actions concomitantes a l'inconvénient de miner l'objectif du régime d'arbitrage exclusif qui est au cœur de toutes les lois canadiennes sur les relations du travail. Les litiges doivent être réglés rapidement et économiquement, avec un minimum de perturbations pour les parties et pour l'économie. Ainsi que notre Cour l'a indiqué dans *St. Anne Nackawic*, permettre les actions en justice concomitantes chaque fois que l'on peut dire que la cause d'action est indépendante de la convention collective a pour effet d'attaquer cet objectif. Plus récemment, notre Cour a confirmé de nouveau, dans *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298, à la p. 1326, le juge

Canada, Local 50057, [1990] 1 S.C.R. 1298, at p. 1326, *per L'Heureux-Dubé J.*

The Model of Overlapping Jurisdiction

An alternative model may be described by the metaphor of overlapping spheres. On this approach, notwithstanding that the facts of the dispute arise out of the collective agreement, a court action may be brought if it raises issues which go beyond the traditional subject matter of labour law. Following this line of reasoning, the appellant contends that the issues of trespass, nuisance, deceit and the unreasonable interference with and invasion of privacy pleaded in his action go beyond the parameters of the collective agreement, and that consequently the court action should be permitted to proceed.

This approach was adopted by the Saskatchewan Court of Appeal in *Kim v. University of Regina* (1990), 74 D.L.R. (4th) 120, at p. 124, in ruling that an action which raised issues beyond those raised in the arbitration grievance could proceed. Cameron J.A., speaking for the court, stated:

... it will be seen that while the two proceedings overlap, especially as to matters of fact going to Dr. Kim's early retirement under the collective bargaining agreement and how that came about, the two are not co-extensive. The action raises issues quite beyond the capacity of the arbitration board to deal with. This is especially so in relation to the statutory cause of action founded on the *University of Regina Act*.

While more attractive than the full concurrency model, the overlapping spheres model also presents difficulties. In so far as it is based on characterizing a cause of action which lies outside the arbitrator's power or expertise, it violates the injunction of the Act and *St. Anne Nackawic* that one must look not to the legal characterization of the wrong, but to the facts giving rise to the dispute. It would also leave it open to innovative pleaders to evade the legislative prohibition on parallel court actions by raising new and imaginative causes of action, as remarked by La Forest

L'Heureux-Dubé, les considérations de principe qui ont fondé la décision dans *St. Anne Nackawic*.

Le modèle du chevauchement de compétence

On peut recourir à la métaphore des sphères qui se chevauchent pour décrire un autre modèle. Selon cette démarche, même si les faits du litige découlent de la convention collective, une action peut être intentée devant les tribunaux si elle soulève des questions qui débordent l'objet traditionnel du droit du travail. Suivant ce raisonnement, l'appelant fait valoir que les allégations d'intrusion, de nuisance, de dol et d'entrave et atteinte déraisonnables à la vie privée, formulées dans son action, dépassent les paramètres de la convention collective et que, partant, il devrait être autorisé à poursuivre l'action en justice.

C'est la position qu'a adoptée la Cour d'appel de la Saskatchewan dans *Kim c. University of Regina* (1990), 74 D.L.R. (4th) 120, à la p. 124, lorsqu'elle a décidé qu'une action soulevant des questions autres que celles soulevées dans l'arbitrage d'un grief pouvait suivre son cours. Le juge Cameron s'est exprimé ainsi au nom de la Cour d'appel:

[TRADUCTION] . . . nous verrons que, bien qu'elles se chevauchent, particulièrement quant aux questions de faits qui touchent à la retraite anticipée du Dr Kim en application de la convention collective et à la façon dont cela s'est produit, les deux procédures ne se recoupent pas exactement. L'action soulève des questions qui excèdent nettement la capacité du conseil arbitral de les trancher. Cela est particulièrement vrai relativement à la cause d'action fondée sur la *University of Regina Act*.

S'il est plus séduisant que le modèle de la concurrence parfaite, le modèle du chevauchement des sphères présente lui aussi des difficultés. Dans la mesure où il est fondé sur la qualification d'une cause d'action qui excède la compétence ou l'expertise de l'arbitre, il transgresse la prescription faite dans la Loi et dans l'arrêt *St. Anne Nackawic* selon laquelle il faut s'attacher non pas à la qualité juridique du tort, mais aux faits qui donnent naissance au litige. Il permettrait également aux plaigneurs innovateurs de se soustraire à l'interdiction législative touchant les actions en justice parallèles

47

48

49

J.A. in the Court of Appeal decision in *St. Anne Nackawic*, at pp. 694-95. This would undermine the legislative purposes underlying such provisions and the intention of the parties to the agreement. This approach, like the concurrency model, fails to meet the test of the statute, the jurisprudence and policy.

The Exclusive Jurisdiction Model

50 The final alternative is to accept that if the difference between the parties arises from the collective agreement, the claimant must proceed by arbitration and the courts have no power to entertain an action in respect of that dispute. There is no overlapping jurisdiction.

51 On this approach, the task of the judge or arbitrator determining the appropriate forum for the proceedings centres on whether the dispute or difference between the parties arises out of the collective agreement. Two elements must be considered: the dispute and the ambit of the collective agreement.

52 In considering the dispute, the decision-maker must attempt to define its "essential character", to use the phrase of La Forest J.A. in *Energy & Chemical Workers Union, Local 691 v. Irving Oil Ltd.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 398 (N.B.C.A.). The fact that the parties are employer and employee may not be determinative. Similarly, the place of the conduct giving rise to the dispute may not be conclusive; matters arising from the collective agreement may occur off the workplace and conversely, not everything that happens on the workplace may arise from the collective agreement: *Energy & Chemical Workers Union, supra, per* La Forest J.A. Sometimes the time when the claim originated may be important, as in *Wainwright v. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760 (B.C.C.A.), where it was held that the court had jurisdiction over contracts pre-dating the collective agreement. See also *Johnston v. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609 (C.A.). In the majority of cases the nature of the

en invoquant des causes d'action nouvelles et ingénieuses, comme l'a remarqué le juge La Forest dans la décision de la Cour d'appel dans *St. Anne Nackawic*, aux pp. 694 et 695. Les objectifs législatifs qui sous-tendent de telles dispositions et l'intention des parties à la convention s'en trouveraient minés. Cette thèse, tout comme le modèle de la concomitance, échoue au test de la loi, de la jurisprudence et de la pratique.

Le modèle de la compétence exclusive

La dernière solution consiste à reconnaître que, si le différend qui oppose les parties résulte de la convention collective, le demandeur doit avoir recours à l'arbitrage, et les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'entendre une action relativement à ce litige. Il n'y a pas chevauchement des compétences.

Suivant ce modèle, la tâche qui consiste pour le juge ou l'arbitre à déterminer le tribunal approprié pour les procédures dépend de la question de savoir si le litige ou le différend qui oppose les parties résulte de la convention collective. Deux aspects doivent être considérés: le litige et le champ d'application de la convention collective.

Dans son examen du litige, l'instance décisionnelle doit tenter de définir l'[TRADUCTION] «essence», pour reprendre le terme du juge La Forest dans *Energy & Chemical Workers Union, Local 691 c. Irving Oil Ltd.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 398 (C.A.N.-B.). Le fait que les parties en cause sont l'employeur et un employé peut ne pas être déterminant. De même, l'endroit où le comportement qui donne naissance au litige prend place peut ne pas être concluant; les événements qui découlent de la convention collective peuvent survenir à l'extérieur du lieu de travail, tout autant que tout ce qui survient sur le lieu de travail ne résulte pas nécessairement de la convention collective: *Energy & Chemical Workers Union*, précité, le juge La Forest. Il arrive parfois que le moment où la demande est faite revête de l'importance, comme ce fut le cas dans *Wainwright c. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760 (C.A.C.-B.), où on a conclu que la cour était compétente à l'égard des contrats conclus avant l'adop-

dispute will be clear; either it had to do with the collective agreement or it did not. Some cases, however, may be less than obvious. The question in each case is whether the dispute, in its essential character, arises from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement.

Because the nature of the dispute and the ambit of the collective agreement will vary from case to case, it is impossible to categorize the classes of case that will fall within the exclusive jurisdiction of the arbitrator. However, a review of decisions over the past few years reveals the following claims among those over which the courts have been found to lack jurisdiction: wrongful dismissal; bad faith on the part of the union; conspiracy and constructive dismissal; and damage to reputation (*Bartello v. Canada Post Corp.* (1987), 46 D.L.R. (4th) 129 (Ont. H.C.); *Bourne v. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321 (H.C.); *Butt v. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181 (Nfld. T.D.); *Forster v. Canadian Airlines International Ltd.* (1993), 3 C.C.E.L. (2d) 272 (B.C.S.C.); *Bell Canada v. Foisy* (1989), 26 C.C.E.L. 234 (Que. C.A.); *Ne-Nsoko Ndungidi v. Centre Hospitalier Douglas*, [1993] R.J.Q. 536).

This approach does not preclude all actions in the courts between employer and employee. Only disputes which expressly or inferentially arise out of the collective agreement are foreclosed to the courts: *Elliott v. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32 O.A.C. 250 (Div. Ct.); at p. 258, *per* Osler J.; *Butt v. United Steelworkers of America*, *supra*; *Bourne v. Otis Elevator Co.*, *supra*, at p. 326. Additionally, the courts possess residual jurisdiction based on their special powers, as discussed by Estey J. in *St. Anne Nackawic*, *supra*.

Against this approach, the appellant Weber argues that jurisdiction over torts and *Charter* claims should not be conferred on arbitrators

tion de la convention collective. Voir également *Johnston c. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609 (C.A.). Dans la plupart des cas, la nature du litige sera évidente; celui-ci porte ou non sur la convention collective. Il arrive toutefois que ce soit moins clair. Il s'agit, dans chaque cas, de savoir si le litige, dans son essence, relève de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective.

Comme la nature du litige et le champ d'application de la convention collective varient d'un cas à l'autre, on ne peut établir une catégorie de cas qui relèveront de la compétence exclusive de l'arbitre. Toutefois, une revue des décisions rendues ces dernières années permet de constater que les demandes suivantes ont été classées parmi celles à l'égard desquelles les tribunaux n'avaient pas compétence: congédiement injustifié, mauvaise foi de la part du syndicat, coalition et congédiement déguisé, et préjudice à la réputation (*Bartello c. Canada Post Corp.* (1987), 46 D.L.R. (4th) 129 (H.C. Ont.); *Bourne c. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321 (H.C.); *Butt c. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181 (1^{re} inst. T.-N.); *Forster c. Canadian Airlines International Ltd.* (1993), 3 C.C.E.L. (2d) 272 (C.S.C.-B.); *Bell Canada c. Foisy* (1989), 26 C.C.E.L. 234 (C.A. Qué.); *Ne-Nsoko Ndungidi c. Centre Hospitalier Douglas*, [1993] R.J.Q. 536).

Ce modèle ne ferme pas la porte à toutes les actions en justice mettant en cause l'employeur et l'employé. Seuls les litiges qui résultent expressément ou implicitement de la convention collective échappent aux tribunaux: *Elliott c. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32 O.A.C. 250 (C. div.), à la p. 258, le juge Osler; *Butt c. United Steelworkers of America*, précité; *Bourne c. Otis Elevator Co.*, précité, à la p. 326. En outre, les tribunaux possèdent une compétence résiduelle fondée sur leurs pouvoirs particuliers, ainsi que l'a confirmé le juge Estey dans *St. Anne Nackawic*, précité.

À l'encontre de cette position, l'appellant Weber soutient que les arbitres ne devraient pas avoir compétence à l'égard des demandes fondées sur la

because they lack expertise on the legal questions such claims raise. The answer to this concern is that arbitrators are subject to judicial review. Within the parameters of that review, their errors may be corrected by the courts. The procedural inconvenience of an occasional application for judicial review is outweighed by the advantages of having a single tribunal deciding all issues arising from the dispute in the first instance. This does not mean that the arbitrator will consider separate "cases" of tort, contract or *Charter*. Rather, in dealing with the dispute under the collective agreement and fashioning an appropriate remedy, the arbitrator will have regard to whether the breach of the collective agreement also constitutes a breach of a common law duty, or of the *Charter*.

responsabilité délictuelle et sur la *Charte* puisqu'ils n'ont pas l'expertise nécessaire pour trancher les questions juridiques que de telles demandes soulèvent. On peut affirmer en réponse à cette difficulté que les arbitres sont assujettis au contrôle judiciaire. Dans les paramètres de ce contrôle, les cours de justice peuvent corriger leurs erreurs. L'inconvénient sur le plan procédural d'une demande occasionnelle en contrôle judiciaire est compensé par l'avantage que procure le fait qu'un seul tribunal administratif tranche en première instance toutes les questions résultant du litige. Cela ne signifie pas que l'arbitre se penchera sur des «cas» distincts de responsabilité délictuelle, de responsabilité contractuelle ou de violation de la *Charte*. En abordant le litige sous le régime de la convention collective et en élaborant une réparation appropriée, l'arbitre considérera plutôt si le manquement à la convention collective constitue également une violation d'une obligation prévue en common law ou une violation de la *Charte*.

56 The appellant Weber also argues that arbitrators may lack the legal power to consider the issues before them. This concern is answered by the power and duty of arbitrators to apply the law of the land to the disputes before them. To this end, arbitrators may refer to both the common law and statutes: *St. Anne Nackawic; McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517. As Denning L.J. put it, “[t]here is not one law for arbitrators and another for the court, but one law for all”: *David Taylor & Son, Ltd. v. Barnett*, [1953] 1 All E.R. 843 (C.A.), at p. 847. This also applies to the *Charter*: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, at p. 597.

L'appelant Weber soutient également que les arbitres peuvent ne pas avoir le pouvoir légal d'examiner les questions portées à leur connaissance. On peut écarter cet argument par le fait que les arbitres ont à la fois le pouvoir et l'obligation d'appliquer le droit du pays aux litiges dont ils sont saisis. À cette fin, ils peuvent invoquer tant la common law que les lois: *St. Anne Nackawic; McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517. Comme le dit le lord juge Denning, [TRADUCTION] «[i]l n'y a pas un droit pour les arbitres et un droit pour les tribunaux, il y a un droit pour tous»: *David Taylor & Son, Ltd. c. Barnett*, [1953] 1 All E.R. 843 (C.A.), à la p. 847. Cela vaut également pour la *Charte*: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, à la p. 597.

57 It might occur that a remedy is required which the arbitrator is not empowered to grant. In such a case, the courts of inherent jurisdiction in each province may take jurisdiction. This Court in *St. Anne Nackawic* confirmed that the New Brunswick Act did not oust the residual inherent jurisdiction of the superior courts to grant injunctions in labour matters (at p. 724). Similarly, the Court of Appeal

Il se peut que l'arbitre n'ait pas le pouvoir d'accorder la réparation requise. Le cas échéant, les tribunaux de compétence inhérente de chaque province peuvent alors assumer cette compétence. Notre Cour a confirmé dans *St. Anne Nackawic* que la loi du Nouveau-Brunswick ne dépossédait pas les cours supérieures de leur compétence inhérente résiduelle d'accorder des injonctions en

of British Columbia in *Moore v. British Columbia* (1988), 50 D.L.R. (4th) 29, at p. 38, accepted that the court's residual jurisdiction to grant a declaration was not ousted by the British Columbia labour legislation, although it declined to exercise that jurisdiction on the ground that the powers of the arbitrator were sufficient to remedy the wrong and that deference was owed to the labour tribunal. What must be avoided, to use the language of Estey J. in *St. Anne Nackawic* (at p. 723), is a "real deprivation of ultimate remedy".

To summarize, the exclusive jurisdiction model gives full credit to the language of s. 45(1) of the *Labour Relations Act*. It accords with this Court's approach in *St. Anne Nackawic*. It satisfies the concern that the dispute resolution process which the various labour statutes of this country have established should not be duplicated and undermined by concurrent actions. It conforms to a pattern of growing judicial deference for the arbitration and grievance process and correlative restrictions on the rights of parties to proceed with parallel or overlapping litigation in the courts: see *Ontario (Attorney-General) v. Bowie* (1993), 110 D.L.R. (4th) 444 (Ont. Div. Ct.), *per* O'Brien J.

(b) The Charter Claims

The appellant Weber submits that the arbitrator cannot deal with his *Charter* claims. The Court of Appeal shared his concern, voicing uncertainty about whether *Charter* claims raise unique policy considerations which are best left to the superior courts of inherent jurisdiction.

In so far as this argument turns on policy considerations, it is answered by the comments of the majority of this Court in *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College, supra*. That case, like this, involved a grievance before a labour arbitrator. In that case, as in this, *Charter* issues were raised. It was argued, *inter alia*, that a

matière de relations du travail (à la p. 724). De même, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, dans *Moore c. British Columbia* (1988), 50 D.L.R. (4th) 29, à la p. 38, a reconnu que sa compétence résiduelle de rendre un jugement déclaratoire n'était pas écartée par les lois de la Colombie-Britannique sur les relations du travail, bien qu'elle ait refusé d'exercer cette compétence pour le motif que les pouvoirs de l'arbitre permettaient de remédier au tort et qu'il fallait faire preuve de retenue à l'endroit du tribunal du travail. Il faut donc éviter, pour reprendre les termes du juge Estey dans *St. Anne Nackawic* (à la p. 723), la «privation réelle du recours ultime».

En résumé, le modèle de la compétence exclusive est tout à fait conforme au libellé du par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* et il concorde avec la position adoptée par notre Cour dans *St. Anne Nackawic*. En outre, il exace le souhait que la procédure de règlement de litige établie par les diverses lois sur les relations du travail au pays ne soit pas doublée ou minée par des actions concordantes. Il obéit à une tendance de plus en plus forte à faire preuve de retenue judiciaire à l'égard de la procédure d'arbitrage et de grief et à reconnaître des restrictions corrélatives aux droits des parties d'intenter des actions en justice qui sont parallèles ou se chevauchent: voir *Ontario (Attorney-General) c. Bowie* (1993), 110 D.L.R. (4th) 444 (C. div. Ont.), le juge O'Brien.

b) Les demandes fondées sur la Charte

L'appellant Weber fait valoir que l'arbitre ne peut examiner ses demandes fondées sur la *Charte*. La Cour d'appel a partagé son avis et s'est demandé si les demandes fondées sur la *Charte* ne soulevaient pas des considérations de principe uniques, qu'il vaudrait mieux soumettre aux cours supérieures de compétence inhérente.

Dans la mesure où cet argument participe de considérations de principe, on peut lui opposer les commentaires que notre Cour à la majorité a formulés dans *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, précité. Dans cette affaire, comme en l'espèce, un grief avait été soumis à un arbitre. Là aussi des questions relatives à la *Charte*

labour arbitration was not the appropriate place to argue *Charter* issues. After a thorough review of the advantages and disadvantages of having such issues decided before labour tribunals, La Forest J. concluded that while the informal processes of such tribunals might not be entirely suited to dealing with constitutional issues, clear advantages to the practice exist. Citizens are permitted to assert their *Charter* rights in a prompt, inexpensive, informal way. The parties are not required to duplicate submissions on the case in two different fora, for determination of two different legal issues. A specialized tribunal can quickly sift the facts and compile a record for the reviewing court. And the specialized competence of the tribunal may provide assistance to the reviewing court. *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College* also answers the concern of the Court of Appeal below that the *Charter* takes the issue out of the labour context and puts it in the state context. While the *Charter* issue may raise broad policy concerns, it is nonetheless a component of the labour dispute, and hence within the jurisdiction of the labour arbitrator. The existence of broad policy concerns with respect to a given issue cannot preclude the labour arbitrator from deciding all facets of the labour dispute.

étaient soulevées. On a notamment soutenu qu'il ne convenait pas de débattre des questions relatives à la *Charte* dans le cadre de l'arbitrage. Au terme d'une analyse approfondie des avantages et des inconvénients qu'entraîne le fait de soumettre ces questions aux tribunaux du travail, le juge La Forest a conclu que, si la procédure informelle de ces tribunaux peut ne pas convenir tout à fait aux questions constitutionnelles, elle offre toutefois de nets avantages. Ainsi, les citoyens sont autorisés à faire valoir les droits qui leur sont garantis par la *Charte* de façon rapide, peu coûteuse et informelle. Les parties ne sont pas obligées de présenter deux requêtes à deux juridictions différentes pour que soient tranchées deux questions juridiques distinctes. Un tribunal spécialisé peut rapidement passer les faits au crible et dresser un dossier pour le tribunal d'appel. Et l'expertise du tribunal peut être utile au tribunal d'appel. L'arrêt *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College* repousse également le doute exprimé par la Cour d'appel en l'espèce, suivant lequel la *Charte* retire l'affaire du contexte des relations du travail et met l'État en cause. La question relative à la *Charte* peut soulever des préoccupations de principe globales, mais elle n'en est pas moins un élément du conflit de travail et, partant, elle relève de la compétence de l'arbitre. L'existence de préoccupations de principe globales concernant une question donnée ne peut empêcher l'arbitre de résoudre tous les aspects du conflit de travail.

61

This brings us to the question of whether a labour arbitrator in this case has the power to grant *Charter* remedies. The remedies claimed are damages and a declaration. The power and duty of arbitrators to apply the law extends to the *Charter*, an essential part of the law of Canada: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, *supra*; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Re Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts & Technology and Ontario Public Service Employees Union* (1986), 24 L.A.C. (3d) 144. In applying the law of the land to the disputes before them, be it the common law, statute law or the *Charter*, arbitrators may grant such remedies as the Legislature or Parliament has empowered them to grant in the

Cela nous amène à la question de savoir si, en l'espèce, l'arbitre a le pouvoir d'accorder des réparations fondées sur la *Charte*. L'appelant demande des dommages-intérêts et un jugement déclaratoire. Le pouvoir et l'obligation des arbitres d'appliquer le droit s'étendent à la *Charte*, en tant qu'élément essentiel du droit canadien: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, précité; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Re Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts & Technology and Ontario Public Service Employees Union* (1986), 24 L.A.C. (3d) 144. Dans l'application du droit du pays aux litiges qui lui sont soumis, que ce soit la common law, le droit d'origine législative ou la *Charte*, l'arbitre

circumstances. For example, a labour arbitrator can consider the *Charter*, find laws inoperative for conflict with it, and go on to grant remedies in the exercise of his powers under the *Labour Code*: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, *supra*. If an arbitrator can find a law violative of the *Charter*, it would seem he or she can determine whether conduct in the administration of the collective agreement violates the *Charter* and likewise grant remedies.

This leaves the question of whether a labour arbitrator appointed under the Act can grant damages for *Charter* breach (assuming that damages are an appropriate remedy for *Charter* breach). It is argued that the remedy of damages finds its source in s. 24(1) of the *Charter*, and can only be granted by a court of competent jurisdiction under that section, which provides that persons whose *Charter* rights have been infringed or denied "may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances".

Assuming for the purposes of argument that the remedy of damages can only be claimed under s. 24(1), the test set out by the majority of this Court in *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, determines whether arbitrators are courts of competent jurisdiction for that purpose. The issue in *Mills* was which criminal tribunals were courts of competent jurisdiction. The majority, *per* McIntyre J., rejected the view that s. 24(1) created a special class of court which alone could grant *Charter* remedies (at p. 953): "The *Charter* has made no attempt to fix or limit the jurisdiction to hear such applications. It merely gives a right to apply in a court which has jurisdiction." The task in determining whether a tribunal is a court of competent jurisdiction is to "fit the application into the existing jurisdictional scheme of the courts in an effort to provide a direct remedy". A tribunal will be a court of competent jurisdiction, McIntyre J.

peut accorder les réparations que la législature ou le Parlement l'a habilité à accorder dans les circonstances. Ainsi, un arbitre peut considérer la *Charte*, conclure que sont inopérantes les lois qui n'y sont pas conformes, puis accorder des réparations dans l'exercice des pouvoirs que lui confère le *Code du travail*: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, précité. Si un arbitre peut conclure qu'une loi porte atteinte à la *Charte*, il semble qu'il puisse déterminer si un comportement dans l'administration de la convention collective viole la *Charte* et également accorder des réparations.

Se pose alors la question de savoir si l'arbitre désigné en application de la Loi peut accorder des dommages-intérêts pour une violation de la *Charte* (en supposant qu'il convient d'accorder des dommages-intérêts dans un tel cas). On soutient que la réparation que sont les dommages-intérêts tire sa source du par. 24(1) de la *Charte* et ne peut être accordée que par un tribunal compétent conformément à cette disposition, laquelle prévoit que toute personne, victime de violation ou de négation des droits qui lui sont garantis par la *Charte* «peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances».

Si on tient pour acquis, aux fins de la discussion, qu'on ne peut demander des dommages-intérêts que sous le régime du par. 24(1), le critère énoncé par notre Cour à la majorité dans l'arrêt *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, permet de déterminer si les arbitres sont des tribunaux compétents à cette fin. Dans cet arrêt, la Cour était appelée à décider quelles cours criminelles sont des tribunaux compétents. Le juge McIntyre, qui s'exprimait au nom de la majorité, a rejeté l'argument portant que le par. 24(1) crée une catégorie spéciale de tribunaux qui, seuls, peuvent accorder des réparations en vertu de la *Charte* (à la p. 953): «La *Charte* ne fait aucune tentative de fixer ou de circonscrire la compétence pour entendre de telles demandes. Elle ne fait qu'accorder un droit de s'adresser à un tribunal compétent.» La tâche de déterminer si un tribunal est compétent consiste à «insérer la demande dans le régime existant de compétence des tribunaux

concluded, if its constituent legislation gives it power over the parties, the issue in litigation and power to grant the remedy which is sought under the *Charter*.

64 Applying this test to the criminal courts, McIntyre J. concluded that a preliminary hearing magistrate is not a court of competent jurisdiction. The *Criminal Code* gives such magistrates "no jurisdiction to acquit or convict, nor to impose a penalty, nor to give a remedy" (p. 954). By contrast, summary conviction courts are courts of competent jurisdiction "where they have jurisdiction conferred by statute over the offences and persons and power to make the orders sought" (p. 955). Within their statutory powers they may fashion such remedies as the *Charter* breach may require, except for prerogative writs, traditionally the province of the superior courts. The superior courts are, of course, courts of competent jurisdiction.

65 It is thus Parliament or the Legislature that determines if a court is a court of competent jurisdiction; as McIntyre J. puts it, the jurisdiction of the various courts of Canada is fixed by Parliament and the Legislatures, not by judges. Nor is there magic in labels; it is not the name of the tribunal that determines the matter, but its powers. (It may be noted that the French version of s. 24(1) uses "*tribunal*" rather than "*cour*".) The practical import of fitting *Charter* remedies into the existing system of tribunals, as McIntyre J. notes, is that litigants have "direct" access to *Charter* remedies in the tribunal charged with deciding their case.

66 It follows from *Mills* that statutory tribunals created by Parliament or the Legislatures may be courts of competent jurisdiction to grant *Charter* remedies, provided they have jurisdiction over the

afin d'essayer de fournir une réparation directe». Un tribunal sera compétent, a conclu le juge McIntyre, si sa loi habilitante lui confère le pouvoir à l'égard des parties et de la question en litige et celui d'accorder la réparation demandée en application de la *Charte*.

Appliquant ce critère aux cours criminelles, le juge McIntyre a conclu que les magistrats à l'enquête préliminaire ne sont pas un tribunal compétent. Le *Code criminel* ne confère pas à ces magistrats «compétence pour prononcer l'acquittement ou pour déclarer coupable, ni pour imposer une peine, ni encore pour accorder une réparation» (p. 954). Par contre, les cours de poursuites sommaires constitueront des tribunaux compétents «chaque fois que la loi leur confère compétence à l'égard des infractions et des personnes en question et les autorise à rendre les ordonnances demandées» (p. 955). Dans les limites des pouvoirs que leur confère la loi, ils peuvent accorder les réparations que la violation de la *Charte* commande, à l'exception de brefs de prérogative, lesquels relèvent traditionnellement de la compétence des cours supérieures, qui, évidemment, sont des tribunaux compétents.

C'est donc le Parlement ou la législature qui détermine si un tribunal est compétent; ainsi que l'a affirmé le juge McIntyre, la compétence des divers tribunaux canadiens est fixée par les législatures et par le Parlement et non par les juges. Ni d'ailleurs n'y a-t-il quoi que ce soit de magique dans le titre du tribunal; ce n'est pas le nom qu'il porte qui tranche la question, mais bien les pouvoirs qu'il possède. (Le texte français du par. 24(1), on l'aura noté, utilise «tribunal» et non «cour»). En pratique, le fait d'insérer les réparations fondées sur la *Charte* dans le système existant de tribunaux administratifs, ainsi que le juge McIntyre l'a souligné, a pour effet d'accorder aux plaigneurs un accès «direct» aux réparations prévues par la *Charte* auprès du tribunal chargé de résoudre leur cas.

Il découle de larrêt *Mills* que les tribunaux d'origine législative créés par le Parlement ou les législatures peuvent être compétents pour accorder des réparations fondées sur la *Charte*, pour autant

parties and the subject matter of the dispute and are empowered to make the orders sought.

Summary of the Law

I conclude that mandatory arbitration clauses such as s. 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act* generally confer exclusive jurisdiction on labour tribunals to deal with all disputes between the parties arising from the collective agreement. The question in each case is whether the dispute, viewed with an eye to its essential character, arises from the collective agreement. This extends to *Charter* remedies, provided that the legislation empowers the arbitrator to hear the dispute and grant the remedies claimed. The exclusive jurisdiction of the arbitrator is subject to the residual discretionary power of courts of inherent jurisdiction to grant remedies not possessed by the statutory tribunal. Against this background, I turn to the facts in the case at bar.

Application of the Law to the Dispute in this Case

On the interpretation outlined above, the question is whether the conduct giving rise to the dispute between the parties arises either expressly or inferentially out of the collective agreement between them.

The appellant contends that the dispute in this case falls outside the collective agreement. The act of hiring private investigators who used deception to enter his family home and report on him does not, he contends, relate to the interpretation, application or administration of the collective agreement. It is not in its essential character a labour matter; it is rather a matter of the common law and the constitutional rights of himself and his family. It follows, he submits, that the arbitrator does not have jurisdiction over the claims and that the courts may entertain them.

Hydro, on the other hand, argues that the essential character of the dispute places it firmly within

qu'ils ont compétence à l'égard des parties et de l'objet du litige et qu'ils sont habilités à rendre les ordonnances demandées.

Résumé du droit

Je suis d'avis que les clauses d'arbitrage obligatoire comme le par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario confèrent en général une compétence exclusive aux tribunaux du travail pour entendre tous les litiges qui résultent de la convention collective. Dans chaque cas, il s'agit de déterminer si le litige, considéré dans son essence, résulte de la convention collective. Cela vaut pour les réparations fondées sur la *Charte*, pour autant que la loi habilite l'arbitre à entendre le litige et à accorder les réparations demandées. La compétence exclusive de l'arbitre est assujettie au pouvoir discrétionnaire résiduel des tribunaux de compétence inhérente d'accorder des réparations que le tribunal de création législative ne peut accorder. À partir de ces considérations générales, j'examinerai maintenant les faits de la présente affaire.

Application du droit au litige en l'espèce

Suivant l'interprétation exposée précédemment, la question est de savoir si le comportement qui donne naissance au litige opposant les parties découle expressément ou implicitement de la convention collective qui les unit.

L'appelant fait valoir que le litige en l'espèce déborde le cadre de la convention collective. L'embauche de détectives privés qui ont eu recours à la tromperie pour entrer dans sa résidence familiale et établir un rapport à son sujet ne porte pas, soutient-il, sur l'interprétation, l'application ou l'administration de la convention collective. Cette embauche ne soulève pas, dans son essence, une question de relations du travail; elle relève plutôt de la common law et des droits constitutionnels dont l'appelant et sa famille jouissent. Partant, fait-il valoir, l'arbitre n'est pas compétent à l'égard des demandes et les tribunaux peuvent les juger.

Hydro, pour sa part, soutient que, par son essence, le litige entre pleinement dans les limites

67

68

69

70

the scope of the collective agreement. It points out that the conduct complained of arose in response to a claim for sick benefits provided for in the collective agreement, and argues that the manner in which the employer monitors entitlement to those benefits is part of the administration of the agreement.

71 Isolated from the collective agreement, the conduct complained of in this case might well be argued to fall outside the normal scope of employer-employee relations. However, placed in the context of that agreement, the picture changes. The provisions of the agreement are broad, and expressly purport to regulate the conduct at the heart of this dispute.

72 Article 2.2 of the collective agreement extends the grievance procedure to “[a]ny allegation that an employee has been subjected to unfair treatment or any dispute arising out of the content of this Agreement. . .”. The dispute in this case arose out of the content of the Agreement. Item 13.0 of Part A of the Agreement provides that the “benefits of the Ontario Hydro Sick Leave Plan . . . shall be considered as part of this Agreement”. It further provides that the provisions of the plan “are not an automatic right of an employee and the administration of this plan and all decisions regarding the appropriateness or degree of its application shall be vested solely in Ontario Hydro”. This language brings the medical plan and Hydro’s decisions concerning it expressly within the purview of the collective agreement. Under the plan, Hydro had the right to decide what benefits the employee would receive, subject to the employee’s right to grieve the decision. In the course of making such a decision, Hydro is alleged to have acted improperly. That allegation would appear to fall within the phrase “unfair treatment or any dispute arising out of the content of [the] Agreement” within Article 2.2.

73 I conclude that the wide language of Article 2.2 of the Agreement, combined with item 13.0, covers the conduct alleged against Hydro. Hydro’s

de la convention collective. Elle souligne que le comportement reproché faisait suite à une demande de prestations de maladie prévue par la convention collective et soutient que la façon dont l’employeur surveille le droit à ces prestations relève de l’administration de la convention.

Si ce n’était de la convention collective, on pourrait fort bien soutenir que le comportement contesté en l’espèce ne relève pas du cadre normal des relations employeur-employé. Toutefois, si l’on insère ce comportement dans le contexte de la convention en question, il en va autrement. Les dispositions de la convention sont générales et visent explicitement à régir le comportement qui se situe au cœur du litige.

L’article 2.2 de la convention collective étend la procédure de grief à [TRADUCTION] «[t]oute allégation portant qu’un employé a subi un traitement injuste ou tout litige résultant du contenu de la présente convention. . .». Le litige en l’espèce a résulté du contenu de la convention. L’article 13.0 de la partie A de la convention prévoit que les [TRADUCTION] «prestations versées en application du régime d’assurance-maladie d’Ontario Hydro [...] sont réputées faire partie de la présente convention». Il prévoit en outre que les dispositions du régime [TRADUCTION] «ne confèrent pas un droit automatique à l’employé, et l’administration du régime et toutes les décisions relatives à la justesse ou à l’ampleur de son application appartiennent exclusivement à Ontario Hydro». Ce libellé a pour effet que le régime de soins de santé et les décisions d’Hydro à son égard sont expressément dans les limites de la convention collective. En vertu du régime, Hydro avait le droit de décider quelles prestations l’employé recevrait, sous réserve du droit de ce dernier de déposer un grief à l’égard de la décision. On allègue que, pour prendre sa décision, Hydro a agi incorrectement. Cette allégation paraît être visée par l’expression [TRADUCTION] «traitement injuste ou tout litige résultant du contenu de [la] convention» qui figure à l’article 2.2.

Je conclus que le libellé général de l’article 2.2 de la convention, conjugué à l’article 13.0, couvre le comportement que l’on reproche à Hydro. Les

alleged actions were directly related to a process which is expressly subject to the grievance procedure. While aspects of the alleged conduct may arguably have extended beyond what the parties contemplated, this does not alter the essential character of the conduct. In short, the difference between the parties relates to the "administration . . . of the agreement" within s. 45(1) of the *Labour Relations Act*.

The case at bar may be compared with *Gendron, supra*. In that case, the fact that the collective agreement imposed a duty of fair representation on the union was held by this Court to oust recourse to the courts for unfair representation. In this case, the fact that the collective agreement covers all unfair treatment regarding matters within its ambit may similarly be said to oust recourse to the courts for complaints of unfair treatment, which is the essence of the appellant's statement of claim. The arbitrator has exclusive jurisdiction to consider the dispute between the parties, provided that the dispute falls under the collective agreement under the test enunciated above. That the facts may be capable of being characterized as a tort or a constitutional breach may be taken into account by the tribunal, which must apply the law as it stands. Having heard the claim, the tribunal awards such relief as it may properly do, having regard to the powers which the Legislature has conferred upon it.

The final question is whether the arbitrator has power to decide the *Charter* claims. The arbitrator has jurisdiction over the parties and the dispute. The arbitrator is further empowered by the Act to award the *Charter* remedies claimed — damages and a declaration (see *Imbleau v. Laskin*, [1962] S.C.R. 338; *Re Halton Board of Education and Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 9* (1978), 17 L.A.C. (2d) 279 (Swan)). On the test propounded in *Mills*, he is empowered to consider the *Charter* questions and grant the appropriate remedies.

actions qu'on lui impute portaient directement sur une pratique expressément assujettie à la procédure de grief. Certains aspects du comportement allégué peuvent peut-être s'être étendus au-delà de ce que les parties avaient envisagé, mais l'essence de la conduite ne s'en trouve pas modifiée. Bref, le différend qui oppose les parties porte sur l'«administration . . . de la convention collective» au sens du par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail*.

On peut établir une comparaison entre la présente affaire et l'affaire *Gendron*, précitée. Dans cette dernière, notre Cour a jugé que, du fait que la convention collective imposait au syndicat un devoir de juste représentation, le recours aux tribunaux pour représentation injuste était exclu. En l'espèce, on peut également dire que, comme elle couvre tout traitement injuste relativement à des situations qui relèvent de sa portée, la convention collective élimine tout recours aux tribunaux pour les plaintes de traitement injuste, ce qui constitue l'essence même de la déclaration de l'appelant. L'arbitre a compétence exclusive pour considérer le litige opposant les parties, pour autant que ce litige relève de la convention collective en application du critère énoncé précédemment. Que l'on puisse rattacher les faits à la responsabilité délictuelle ou à une violation constitutionnelle peut être pris en considération par le tribunal administratif, qui doit appliquer le droit en vigueur. Après avoir entendu la demande, le tribunal administratif accorde la réparation qu'il est fondé à accorder, compte tenu des pouvoirs que la législature lui a conférés.

Reste à savoir si l'arbitre a le pouvoir de trancher les demandes fondées sur la *Charte*. Il est compétent à l'égard des parties et du litige. En outre, il est habilité par la Loi à accorder les réparations fondées sur la *Charte* qui sont demandées — des dommages-intérêts et un jugement déclaratoire (voir *Imbleau c. Laskin*, [1962] R.C.S. 338; *Re Halton Board of Education and Ontario Secondary School Teachers' Federation, District 9* (1978), 17 L.A.C. (2d) 279 (Swan)). Suivant le critère énoncé dans l'arrêt *Mills*, il est autorisé à examiner les questions relatives à la *Charte* et à accorder les réparations qui conviennent.

76 It follows from these conclusions that the arbitrator in the case at bar has exclusive jurisdiction over all aspects of the dispute. The Court of Appeal correctly struck out the action in tort. It should also, with respect, have struck out the *Charter* claims. In view of the foregoing conclusions, it is unnecessary to consider whether Ontario Hydro is bound by the *Charter*.

Conclusion

77 I would dismiss the appeal and allow the cross-appeal, with costs to Ontario Hydro, both here and below.

Appeal dismissed and cross-appeal allowed with costs, LA FOREST, SOPINKA and IACOBUCCI JJ. dissenting on the cross-appeal.

Solicitors for the appellant: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.

Solicitor for the respondent: Joan M. Prior, Toronto.

Il découle de ces conclusions qu'en l'espèce l'arbitre a compétence exclusive à l'égard de tous les aspects du litige. La Cour d'appel a, à juste titre, annulé l'action en responsabilité délictuelle. Avec égards, elle aurait dû également annuler les demandes fondées sur la *Charte*. Compte tenu des conclusions qui précèdent, il est inutile de déterminer si Ontario Hydro est liée par la *Charte*.

Conclusion

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi, d'accueillir le pourvoi incident et d'accorder les dépens à Ontario Hydro dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté et pourvoi incident accueilli avec dépens, les juges LA FOREST, SOPINKA et IACOBUCCI sont dissidents quant au pourvoi incident.

Procureurs de l'appelant: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.

Procureur de l'intimée: Joan M. Prior, Toronto.