

A-695-01  
2003 FCA 76

A-695-01  
2003 CAF 76

**William Thomas Vaughan** (*Appellant*)

**William Thomas Vaughan** (*appelant*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen** (*Respondent*)

**Sa Majesté la Reine** (*intimée*)

*INDEXED AS: VAUGHAN v. CANADA (C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: VAUGHAN c. CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Richard C.J., Sexton and Evans J.J.A.—  
Ottawa, September 11, 2002 and February 14, 2003.

Cour d'appel, juge en chef Richard, juges Sexton et  
Evans J.C.A.—Ottawa, 11 septembre 2002 et 14 février  
2003.

*Public Service — Jurisdiction — Appellant seeking early retirement incentive benefits under federal statute, regulation after laid off from public service — Alleging employer failed to take necessary steps to enable him to receive benefits — F.C.T.D. striking statement of claim, finding complaint could be subject of grievance under PSSRA, s. 91 — Exclusive jurisdiction model set out by S.C.C. in Weber v. Ontario Hydro, applied by F.C.A. as test for determining whether Parliament ousted jurisdiction of Court — Case law from provincial courts of appeal pointing to opposite conclusion distinguished — Jurisdiction of Court ousted where dispute arising under Act, s. 91(1)(a)(i) — Ss. 91, 92 forming comprehensive remedial scheme impliedly excluding jurisdiction of Court over proceedings based on grievable work-related conduct — Court having no jurisdiction over appellant's statement of claim.*

*Fonction publique — Compétence — L'appelant cherchait à obtenir des prestations de retraite anticipée en vertu d'une loi et d'un règlement fédéraux après avoir été mis à pied par la fonction publique — Selon lui l'employeur a omis de prendre les mesures nécessaires qui lui auraient permis de recevoir des prestations — La C.F. 1<sup>re</sup> inst. a radié la déclaration, concluant que la plainte pourrait faire l'objet d'un grief en vertu de l'art. 91 de la LRTFP — Le critère de compétence exclusive établi par la C.S.C. dans l'arrêt Weber c. Ontario Hydro a été appliqué par la C.A.F. pour déterminer si le législateur a écarté la compétence de la Cour — Les arrêts des cours d'appel provinciales dont les conclusions vont dans le sens contraire ont fait l'objet d'une distinction — La compétence de la Cour est écartée quand le litige découle de l'art. 91(1)a(i) de la Loi — Les art. 91 et 92 forment un régime de réparation exhaustif qui exclut implicitement la compétence de la Cour à l'égard d'une instance fondée sur une conduite, au lieu de travail, susceptible de faire l'objet d'un grief — La Cour n'avait pas compétence à l'égard de la déclaration de l'appelant.*

*Public Service — Termination of Employment — Public servant claiming early retirement incentive benefits after being laid off from public service — Benefits not available under ERI program if employee received reasonable job offer before leaving public service — Adjudicator refusing to determine appellant's eligibility for ERI benefits as arising from statute, not from collective agreement — Employment-related issue giving rise to appellant's statement of claim within contemplation of statutory scheme of PSSRA, s. 91.*

*Fonction publique — Fin d'emploi — Un fonctionnaire cherchait à obtenir des prestations de retraite anticipée après avoir été mis à pied par la fonction publique — Les prestations ne sont pas disponibles dans le cadre du PERA si l'employé a reçu une offre d'emploi raisonnable avant de quitter la fonction publique — L'arbitre a refusé de déterminer l'admissibilité de l'appelant aux prestations du PERA parce qu'elles découlaient de la loi et non de la convention collective — La question liée à l'emploi qui a donné lieu à la déclaration du demandeur est visée par l'art. 91 de la LRTFP.*

This was an appeal from a Trial Division decision to strike out the appellant's statement of claim alleging that his employer failed to take the necessary steps to enable him to receive the benefit of a statutory early retirement incentive (ERI) program. The appellant was employed as a mechanical engineer with the Department of Public Works from 1975 until

Il s'agit d'un appel d'une décision de la Section de première instance de radier la déclaration de l'appelant alléguant que son employeur a omis de prendre les mesures nécessaires pour lui permettre de se prévaloir d'un programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) prévu par la loi. Au moment de son licenciement, l'appelant travaillait

1996, when he was laid off. He had been notified in 1994 that he was surplus to requirements. In a letter dated February 17, 1995, the appellant was offered another position in the public service, but in a March 1995 letter, he advised his employer that he would rather take advantage of an early retirement incentive program that was soon to become available to employees who had been declared surplus. His lay-off date was extended beyond the coming-into-force date of the program, but his application was refused because benefits under this program were not available to employees who had received a reasonable offer of employment before leaving the federal public service. In December 1996, the appellant's grievance alleging non-compliance with the 1991 Work Force Adjustment Directive (WFAD) (a service-wide agreement which entitled every indeterminate employee whose services were no longer required because of a workforce adjustment, to one reasonable job offer) was allowed at the second level of the grievance process because the job offer was not reasonable. The appellant was subsequently offered an unconditional indeterminate appointment equivalent to his previous position. The appellant's grievance was then referred to an independent adjudicator under section 92 of the *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA), who held that the second offer was reasonable and that the appellant's failure to report for work as directed, constituted a rejection of the offer. The appellant filed a statement of claim which the Prothonotary struck out on the ground that the grievance procedure established by PSSRA, section 91 impliedly excluded the Court's jurisdiction. Section 91 provides that an employee, who feels aggrieved by the interpretation of a regulation in respect of which no administrative procedure for redress is provided, is entitled to pursue the grievance process provided in the Act. Entitlement to benefits under the ERI program arose from the *Retirement Compensation Arrangements Regulations, No. 2* enacted pursuant to the *Special Retirement Arrangements Act*. Since eligibility for the ERI program did not arise from the collective agreement and the appellant's complaint did not otherwise fall within section 92, the refusal to award him ERI benefits could not be referred to independent adjudication. The appellant's claim that he was entitled to the benefit of the ERI program could have been the subject of a grievance under subparagraph 91(1)(a)(i) since it involved the "interpretation or application, in respect of an employee, of . . . a regulation" but the appellant never pursued the process established under section 91 and the collective agreement. Heneghan J. upheld the Prothonotary's order on appeal. The issue was whether the appellant was obliged to pursue his claim through the grievance procedure set out in section 91 of the PSSRA or was able to launch an action in the Trial Division of the Federal Court.

comme ingénieur en mécanique au ministère des Travaux publics, poste qu'il a occupé de 1975 à 1996. En 1994, il a été avisé que son poste était excédentaire. Dans une lettre du 17 février 1995, l'appelant s'est vu offrir un autre poste au sein de la fonction publique, mais en mars 1995, il a informé son employeur par lettre qu'il préférerait se prévaloir du programme d'encouragement à la retraite anticipée qui serait offert bientôt aux fonctionnaires dont les postes sont déclarés excédentaires. La date de sa mise à pied a été prorogée au-delà de la date d'entrée en vigueur du programme, mais sa demande a été refusée parce que les prestations versées dans le cadre du programme n'étaient pas offertes aux fonctionnaires qui avaient reçu une offre d'emploi raisonnable avant de quitter la fonction publique fédérale. En décembre 1996, le grief de l'appelant alléguant la non-conformité à la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) (entente s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique voulant que chaque fonctionnaire embauché pour une période indéterminée dont les services ne sont plus nécessaires à cause du réaménagement des effectifs ait le droit de recevoir une offre d'emploi raisonnable) a été accueilli au deuxième palier de la procédure de grief parce que l'offre d'emploi n'était pas raisonnable. L'appelant s'est ensuite vu offrir un poste non assorti de conditions pour une période indéterminée qui équivalait au poste qu'il occupait précédemment. Le grief de l'appelant a alors été renvoyé à un arbitre indépendant en vertu de l'article 92 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP), qui a jugé que la deuxième offre était raisonnable et que l'omission de l'appelant de se présenter au travail, comme on le lui avait demandé, constituait un refus de l'offre. L'appelant a déposé une déclaration que le protonotaire a radiée au motif que la procédure de règlement des griefs établie par l'article 91 de la LRTFP excluait implicitement la compétence de la Cour. L'article 91 prescrit qu'un employé qui s'estime lésé par l'interprétation d'un règlement, si aucun recours administratif ne lui est ouvert, a le droit d'entamer le processus de règlement des griefs prévu par la Loi. Le droit aux prestations versées dans le cadre du PÉRA découlait du *Règlement n° 2 sur le régime compensatoire* pris conformément à la *Loi sur les régimes de retraite particuliers*. Étant donné que l'admissibilité au PÉRA ne découlait pas de la convention collective et que la plainte de l'appelant n'était pas par ailleurs visée par l'article 92, le refus de lui verser les prestations de retraite anticipée ne pouvait pas être renvoyé à un arbitrage indépendant. L'allégation du demandeur voulant qu'il soit admissible au PÉRA aurait pu faire l'objet d'un grief en vertu du sous-alinéa 91(1)a)(i) puisque la question se rapportait à «l'interprétation ou l'application à son égard [. . .] d'un règlement». Or, l'appelant n'a jamais présenté son grief en se fondant sur la procédure établie en vertu de l'article 91 ainsi que dans la convention collective. M<sup>me</sup> la juge Heneghan a confirmé en appel l'ordonnance du protonotaire. Il s'agissait en l'espèce de savoir si l'appelant était tenu de présenter sa

*Held*, the appeal should be dismissed.

*Per* Sexton J.A. (Richard C.J. concurring): By section 91 of the PSSRA, Parliament has ousted the jurisdiction of the Court over the dispute in issue. In *Johnson-Paquette v. Canada*, the Federal Court of Appeal applied the exclusive jurisdiction model set out by the Supreme Court of Canada in *Weber v. Ontario Hydro* to the PSSRA scheme. The comprehensiveness of the PSSRA scheme was deemed to oust the jurisdiction of the Court. To determine whether the PSSRA scheme ousted the jurisdiction of the Court in this case, reference was had to the criteria outlined by the S.C.C. in *Weber and Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners* i.e. the central nature of the dispute and either the interpretation of the collective agreement or of the statutory scheme, depending upon which governs. The dispute involved the interpretation of a regulation and thus arose from the statutory scheme contained in subparagraph 91(1)(a)(i). The jurisdiction of the Court is ousted once the essential nature of the dispute is found to arise under subparagraph 91(1)(a)(i) of the Act. Therefore, the jurisdiction of the Court was ousted in this case.

The appellant argued that he could elect to assert his claim before the courts on the ground that the statutory scheme does not provide for an independent adjudicator. The Supreme Court of Canada recently stated that, absent a constitutional challenge, the statutory scheme prevails over common law principles of natural justice eg. right to an independent adjudicator. Examination of the legislation, along with the nature of the dispute itself clearly revealed that Parliament intended section 91 to be the exclusive route. In the face of clear statutory directions, it is not open to a court to disregard the scheme on the basis that it does not provide for an independent adjudicator.

*Per* Evans J.A.: The Federal Court of Appeal decision in *Johnson-Paquette v. Canada* is the leading authority for the proposition that sections 91 and 92 form a comprehensive remedial scheme that impliedly excludes the jurisdiction of the Court over proceedings that are essentially based on grievable work-related conduct. Unless they are distinguishable, *Johnson-Paquette*, and other decisions of this Court to similar effect, should be followed in the absence of compelling circumstances. The Motions Judge also concluded that, by virtue of the *Weber* principle, the Court's jurisdiction over any application by the laid-off employees for the judicial review of the refusal to reinstate them was impliedly ousted by the

demande au moyen de la procédure de règlement des griefs prévue à l'article 91 de la LRTFP ou s'il pouvait intenter une action devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

*Arrêt*: l'appel doit être rejeté.

Le juge Sexton, J.C.A. (le juge en chef Richard souscrivant à son avis): Le législateur a écarté la compétence de la Cour sur le litige en question en vertu de l'article 91 de la LRTFP. Dans l'arrêt *Johnson-Paquette c. Canada*, la Cour d'appel fédérale a appliqué au régime de la LRTFP le modèle de la compétence exclusive énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*. Le caractère exhaustif du régime prévu par la LRTFP était censé écarter la compétence de la Cour. Pour décider si le régime de la LRTFP écartait en l'espèce sa compétence, la Cour devait se reporter aux critères énoncés par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Weber et Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, c.-à-d. la nature centrale du litige et l'interprétation de la convention collective, ou du régime légal, selon le cas. Le litige portait sur l'interprétation d'un règlement et donc le régime légal prévu au sous-alinéa 91(1)a)(i) s'appliquait. La compétence de la Cour est écartée une fois qu'il est jugé que, la nature essentielle du litige découle du sous-alinéa 91(1)a)(i) de la Loi. La compétence de la Cour était donc écartée en l'espèce.

L'appelant a soutenu qu'il pouvait choisir de porter sa demande devant les tribunaux pour le motif que le régime légal ne prévoit pas de recours à un arbitre indépendant. La Cour suprême du Canada a statué récemment qu'en l'absence de contestation constitutionnelle, le régime légal prime sur les principes de justice naturelle de la common law, par exemple, le droit à un arbitre indépendant. L'examen de la législation ainsi que la nature même du litige ont révélé l'intention claire du législateur selon laquelle l'article 91 prévoit un recours exclusif. Lorsque le législateur s'exprime clairement, il n'est pas loisible à un tribunal judiciaire d'omettre de tenir compte du régime pour le motif qu'il ne prévoit aucun recours à un arbitre indépendant.

Le juge Evans, J.C.A.: La décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Johnson-Paquette c. Canada* appuie la thèse selon laquelle les articles 91 et 92 forment un régime de réparation exhaustif qui exclut implicitement la compétence de la Cour à l'égard d'un litige qui est essentiellement fondé sur une conduite, au lieu de travail, susceptible de faire l'objet d'un grief. À moins de pouvoir faire l'objet d'une distinction, la décision *Johnson-Paquette* et les autres décisions de cette Cour dans le même sens devraient être suivies en l'absence de circonstances contraignantes. Le juge des requêtes a également conclu qu'en vertu du principe énoncé dans l'arrêt *Weber*, la compétence de la Cour sur toute

grievance provisions of section 91. *Weber v. Ontario Hydro*, the leading authority on the exclusiveness of the procedures established for the redress of workplace grievances, should be applied with regard to context. The most significant contextual difference between the labour relations regime considered in *Weber* and that created by the PSSRA is that, under the provincial scheme, the collective agreement contains most of the terms and conditions of employment and that, since all grievances arising from a collective agreement are referable to arbitration, nearly all employment-related disputes are resolved by an impartial decision-maker. In contrast, under the federal scheme, only some employment-related disputes are resolved by third-party arbitration, or adjudication as it is known in federal labour law. However, the reasons given in *Weber* do not expressly rely on the independence of the grievance-resolution process as a basis for its conclusion that the Court's jurisdiction over the appellant's cause of action had been impliedly excluded.

The application of the *Weber* principle to the dispute-resolution provisions of the PSSRA has been the subject of litigation in several provincial courts of appeal. In nearly every case, it has been decided that, in respect of grievances to which section 92 does not apply, the PSSRA does not exclude the provincial court's jurisdiction over suits against the Crown in right of Canada, a jurisdiction which has been concurrent with that of the Federal Court since 1993: *Federal Court Act*, subsection 17(1). To summarize the principal conclusions of the case law, post-*Weber* decisions of both divisions of the Federal Court, with one possible exception, provide general support for the proposition that the statutory grievance process is the exclusive forum for resolving disputes falling within section 91. In *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, the Supreme Court of Canada broadened the basis of the *Weber* principle. The comprehensiveness of statutory workplace grievance procedures is part of the basis of the rationale for presuming a legislative intent to exclude the jurisdiction of the courts to adjudicate a dispute that could have been grieved. *Weber* is not limited to situations where the dispute arises from a collective agreement and arbitration is the statutorily designated means of resolving differences. Decisions from provincial courts of appeal have tended both to exaggerate the importance of the differences between the wording of the PSSRA and the Ontario legislation considered in *Weber* and to minimize the legal significance of the comprehensive nature of the statutory scheme created by the PSSRA and of the right of an aggrieved employee to apply to the Federal Court for judicial review. In addition, *Pleau v. Canada (Attorney General)* (the Nova Scotia

demande de contrôle judiciaire présentée par les fonctionnaires mis à pied à la suite du refus de les réintégrer dans leurs fonctions était implicitement écartée par les dispositions de l'article 91 de la LRTFP applicables aux griefs. L'arrêt *Weber c. Ontario Hydro* fait autorité pour ce qui est de l'exclusivité des procédures de réparation établies à l'égard des griefs liés au lieu de travail, mais il ne faudrait pas appliquer cet arrêt indépendamment de son contexte. La différence contextuelle la plus importante entre le régime de relations de travail dont il était question dans l'arrêt *Weber* et celui qui est créé par la LRTFP est que, dans le régime provincial, la convention collective renferme la plupart des conditions d'emploi et que, tous les griefs découlant d'une convention collective pouvant être renvoyés à l'arbitrage, presque tous les litiges relatifs à un emploi sont réglés par un décideur impartial. Par contre, en vertu du régime fédéral, seuls certains litiges relatifs à l'emploi sont réglés au moyen d'un recours devant un tiers, ou ce que le droit fédéral du travail appelle l'arbitrage. Toutefois, les motifs énoncés dans l'arrêt *Weber* ne se fondent pas expressément sur l'indépendance de la procédure de règlement des griefs pour justifier sa conclusion que la compétence de la Cour, en ce qui concerne la cause d'action de l'appelant, avait implicitement été exclue.

L'application du principe énoncé dans l'arrêt *Weber* aux dispositions de la LRTFP relatives au règlement des litiges a donné lieu à des débats devant plusieurs cours d'appel provinciales. Dans presque tous les cas, il a été décidé qu'en ce qui concerne les griefs auxquels l'article 92 ne s'applique pas, la LRTFP n'exclut pas la compétence de la cour provinciale à l'égard des poursuites engagées contre la Couronne du chef du Canada, compétence qui depuis 1993 est exercée de concert avec celle de la Cour fédérale: paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les principales conclusions fondées sur la jurisprudence se résument comme suit. Les décisions rendues par les deux sections de la Cour fédérale après le prononcé du jugement *Weber*, à une exception près, étayaient d'une façon générale la thèse selon laquelle la procédure de règlement des griefs prévue par la loi est un recours exclusif aux fins du règlement des litiges visés à l'article 91. Dans l'arrêt *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, la Cour suprême du Canada a élargi le fondement du principe énoncé dans l'arrêt *Weber*. Le caractère exhaustif des procédures de règlement des griefs mettant en cause le lieu de travail qui sont prévues par la loi fait partie du fondement du raisonnement selon lequel il est présumé que le législateur voulait exclure la compétence des tribunaux judiciaires lorsqu'il s'agissait de statuer sur un litige susceptible de faire l'objet d'un grief. L'arrêt *Weber* n'est pas limité aux situations dans lesquelles le litige découle d'une convention collective et où l'arbitrage est le moyen désigné par la loi aux fins du règlement des différends. Les décisions des cours d'appel provinciales ont eu tendance à exagérer l'importance des différences entre le libellé de la LRTFP et

Court of Appeal decision) is based in part on the view that the *Weber* principle is limited to grievances that arise from a collective agreement and are to be resolved through arbitration. But *Regina Police Assn.* indicates that the exclusiveness principle is of broader application.

The reasons for implying a Parliamentary intent that the comprehensive scheme created under the PSSRA for deciding workplace disputes is exclusive are not outweighed by the fact that the scheme does not provide for impartial adjudication. Supplemented by the Master Agreement, sections 91 and 92 of the PSSRA constitute a comprehensive scheme for the determination of workplace disputes arising from employment relationship in the federal public service. The courts' reluctance to provide an alternative forum for the resolution of employment disputes in the face of such a comprehensive scheme is based on the view that it is good public policy to ensure that the judicial role in monitoring statutorily regulated labour relations is residual. The employment-related issue giving rise to the appellant's statement of claim was within the contemplation of the statutory scheme, in the sense that it could be grieved under section 91. The undesirability of fragmenting the judicial role in labour relations in the federal sphere is a further indication that it would do violence to Parliament's intent to permit an employee to institute an action against the Federal Crown, instead of initiating a grievance under section 91. This would create the potential for conflicting decisions from provincial courts on the interpretation and application of federal statutory provisions, or even Treasury Board directives, relating to the terms and conditions of employment in the federal public service.

Even though the appellant had no access to third party adjudication, it would do violence to the statutory scheme to permit the appellant to institute an action under section 17 of the *Federal Court Act* in respect of his entitlement to benefit under the ERI program. The following factors supported this conclusion: the general thrust of legislation to keep to a minimum judicial intervention in labour disputes; the comprehensiveness of the statutory grievance procedures under the PSSRA and the reality of the redress available; case law and the Federal Court's exclusive judicial review jurisdiction over federal administrative tribunals. Furthermore, collective bargaining is normally more satisfactory than litigation as a

celui de la législation de l'Ontario qui a été examinée dans l'arrêt *Weber* et à minimiser l'importance sur le plan juridique de la nature exhaustive du régime législatif créé par la LRTFP et du droit du fonctionnaire s'estimant lésé de demander à la Cour fédérale d'exercer un contrôle judiciaire. De plus, l'arrêt *Pleau c. Canada (Attorney General)* (décision de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse) est en partie fondé sur l'idée selon laquelle le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* est limité aux griefs qui découlent d'une convention collective et qui doivent être réglés par arbitrage. Toutefois, l'arrêt *Regina Police Assn.* indique que le principe de l'exclusivité a une application plus générale.

Les motifs qui permettent de supposer que le législateur voulait que le régime exhaustif qui était créé en vertu de la LRTFP aux fins du règlement des litiges survenus au lieu de travail soit exclusif ne sont pas supplantés par le fait que le régime ne prévoit aucun arbitrage impartial. Les articles 91 et 92 de la LRTFP, auxquels vient s'ajouter la convention cadre, constituent un régime exhaustif aux fins du règlement des litiges survenus au lieu de travail qui découlent d'un rapport d'emploi dans la fonction publique fédérale. L'hésitation des tribunaux judiciaires lorsqu'il s'agit d'assurer un autre ressort aux fins du règlement des litiges relatifs à un emploi, compte tenu du régime exhaustif en place, est fondée sur l'idée selon laquelle l'intérêt public veut que le rôle judiciaire de supervision des relations de travail réglementées par la loi soit de nature résiduelle. La question liée à l'emploi qui a donné lieu à la déclaration du demandeur était visée par le régime légal, en ce sens qu'elle pouvait faire l'objet d'un grief en vertu de l'article 91. Le fait qu'il n'est pas souhaitable de fragmenter le rôle judiciaire en matière de relations de travail dans la sphère fédérale est une autre indication qu'en permettant à un fonctionnaire d'intenter une action contre la Couronne fédérale au lieu de présenter un grief en vertu de l'article 91, on irait à l'encontre de l'intention du législateur. Cela pourrait entraîner le prononcé de décisions contradictoires par les cours provinciales pour ce qui est de l'interprétation et de l'application des dispositions législatives fédérales, ou même des directives du Conseil du Trésor, en ce qui concerne les conditions d'emploi dans la fonction publique fédérale.

Même si l'appelant n'avait pas accès à l'arbitrage devant un tiers, permettre à celui-ci d'intenter une action en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* à l'égard de son admissibilité au PÉRA irait à l'encontre du régime législatif. Cette conclusion est fondée sur les facteurs suivants: la tendance générale de la législation à limiter le plus possible l'intervention judiciaire dans les conflits de travail; le caractère exhaustif de la procédure de règlement des griefs prévue par la LRTFP et le fait qu'une réparation peut être accordée en l'espèce; la jurisprudence et la compétence exclusive de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire des décisions des tribunaux administratifs fédéraux. De plus, la négociation

method of ameliorating dispute-resolution processes. The Court had no jurisdiction over the appellant's statement of claim.

collective est normalement plus satisfaisante qu'un recours judiciaire comme méthode destinée à améliorer la procédure de règlement des litiges. La Cour n'avait pas compétence à l'égard de la déclaration de l'appelant.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.  
*Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].  
*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 17 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3), 18(1) (as am. *idem*, s. 4), (3) (as am. *idem*), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 18.4(2) (as enacted *idem*).  
*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 11(2)(f) (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 81), (g) (as am. *idem*).  
*Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, s. 45(1),(2).  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 25, 57(2), 91, 92 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68), 93, 96(3), 96.1 (as enacted by S.C. 1992, c. 54, s. 70), 100(4).  
*Retirement Compensation Arrangements Regulations*, No. 2, SOR/95-169, ss. 4 (as am. by SOR/95-289, s. 3), 7, 8.  
*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10.  
*Special Retirement Arrangements Act*, S.C. 1992, c. 46, Sch. I.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

- Johnson-Paquette v. Canada* (2000), 253 N.R. 305 (F.C.A.); *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)* (2001), 205 F.T.R. 270 (F.C.T.D.); aff'd 2002 FCA 239; [2002] F.C.J. No. 850 (C.A.) (QL); *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; (1995), 125 D.L.R. (4th) 583; 30 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.E.L. (2d) 1; 24 C.C.L.T. (2d) 217; 30 C.R.R. (2d) 1; 183 N.R. 241; 82 O.A.C. 321; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360; (2000), 183 D.L.R. (4th) 14; [2000] 4 W.W.R. 149; 189 Sask. R. 23; 50 C.C.E.L. (2d) 1; 251 N.R. 16; *Ocean Port Hotel, Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781;

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].  
*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.  
*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III.  
*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 17 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3), 18(1) (mod., *idem*, art. 4), (3) (mod., *idem*), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 18.4(2) (édicte, *idem*).  
*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 11(2)f) (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 81), g) (mod., *idem*).  
*Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1990, ch. L.2, art. 45(1),(2).  
*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 25, 57(2), 91, 92 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68), 93, 96(3), 96.1 (édicte par L.C. 1992, ch. 54, art. 70), 100(4).  
*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10.  
*Loi sur les régimes de retraite particuliers*, L.C. 1992, ch. 46, ann. I.  
*Règlement n° 2 sur le régime compensatoire*, DORS/95-169, art. 4 (mod. par DORS/95-289, art. 3), 7, 8.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Johnson-Paquette c. Canada* (2000), 253 N.R. 305 (C.A.F); *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)* (2001), 205 F.T.R. 270 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); conf. par 2002 CAF 239; [2002] A.C.F. n° 850 (C.A.) (QL); *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S.. 929; (1995), 125 D.L.R. (4th) 583; 30 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.E.L. (2d) 1; 24 C.C.L.T. (2d) 217; 30 C.R.R. (2d) 1; 183 N.R. 241; 82 O.A.C. 321; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360; (2000), 183 D.L.R. (4th) 14; [2000] 4 W.W.R. 149; 189 Sask. R. 23; 50 C.C.E.L. (2d) 1; 251 N.R. 16; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing*

(2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; *Bouchard v. Canada (Minister of National Defence)* (1999), 187 D.L.R. (4th) 314; 255 N.R. 183 (F.C.A.); *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)*, 2002 FCA 239; [2002] F.C.J. No. 850 (C.A.) (QL).

## DISTINGUISHED:

*Pleau v. Canada (Attorney General)* (1999), 181 N.S.R. (2d) 356; 182 D.L.R. (4th) 373; 6 C.C.E.L. (3d) 215; 40 C.P.C. (4th) 1 (C.A.); *Guenette v. Canada (Attorney General)* (2002), 60 O.R. (3d) 601; 216 D.L.R. (4th) 410; 19 C.C.E.L. (3d) 36; 162 O.A.C. 371 (C.A.); *Cleroux v. Canada (Attorney General)* (2002), 291 N.R. 379 (F.C.A.).

## CONSIDERED:

*Johnson-Paquette v. Canada* (1998), 159 F.T.R. 42 (F.C.T.D.); *Banerd v. Canada (Deputy Minister of National Revenue — M.N.R.)*, [1996] F.C.J. No. 260 (C.A.) (QL); *Banerd v. Canada (Deputy Minister of National Revenue — M.N.R.)* (1994), 88 F.T.R. 14 (F.C.T.D.); *Guenette v. Canada (Attorney General)*, [2000] O.J. No. 3604 (Sup. Ct.); *Brotherhood of Maintenance of Way Employees Canadian Pacific System Federation v. Canadian Pacific Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 495; (1996), 136 D.L.R. (4th) 289; 21 B.C.L.R. (3d) 201; 45 Admin. L.R. (2d) 95; 78 B.C.A.C. 162; 50 C.P.C. (3d) 128; 198 N.R. 161.

## REFERRED TO:

*Jadwani v. Canada (Attorney General)* (2001), 52 O.R. (3d) 660; 5 C.C.E.L. (3d) 233; 141 O.A.C. 22 (C.A.); *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370; [2002] F.C.J. No. 1375 (C.A.) (QL); *Kelso v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 199; (1981), 120 D.L.R. (3d) 1; 35 N.R. 19; *Chander v. R.* (1984), 57 N.R. 54 (F.C.A.); *Mudarth v. Canada (Minister of Public Works)*, [1989] 3 F.C. 371; (1988), 27 C.C.E.L. 310; 22 F.T.R. 312 (T.D.); *Public Service Alliance of Canada et al. v. Canada (Treasury Board) et al.* (1990), 36 F.T.R. 182 (F.C.T.D.); *Atomic Energy Control Board v. Danilov*, [2000] 1 S.C.R. vi; *Attorney General of Canada v. Pleau*, [2002] 2 S.C.R. v; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; (1986), 73 N.B.R. (2d) 236; 28 D.L.R. (4th) 1; 184 A.P.R. 236; 86 CLLC 14,037; 68 N.R. 112; *Yearwood v. Canada (Attorney General)* (2002), 216 D.L.R. (4th) 462; [2002] 10 W.W.R. 233; 4 B.C.L.R. (4th) 264; 171 B.C.A.C. 124 (C.A.); *Bell v. Canada (Transport)* (2002), 209 Nfld. &

*Branch*, [2001] 2 R.C.S. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; *Bouchard c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1999), 187 D.L.R. (4th) 314; 255 N.R. 183 (C.A.F.); *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2002 CAF 239; [2002] A.C.F. n° 850 (C.A.) (QL).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Pleau v. Canada (Attorney General)* (1999), 181 N.S.R. (2d) 356; 182 D.L.R. (4th) 373; 6 C.C.E.L. (3d) 215; 40 C.P.C. (4th) 1 (C.A.); *Guenette v. Canada (Attorney General)* (2002), 60 O.R. (3d) 601; 216 D.L.R. (4th) 410; 19 C.C.E.L. (3d) 36; 162 O.A.C. 371 (C.A.); *Cleroux c. Canada (Procureur général)* (2002), 291 N.R. 379 (C.A.F.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Johnson-Paquette c. Canada* (1998), 159 F.T.R. 42 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Banerd c. Canada (Sous-ministre du Revenu national — M.R.N.)*, [1996] A.C.F. n° 260 (C.A.) (QL); *Banerd c. Canada (Sous-ministre du Revenu national — M.R.N.)* (1994), 88 F.T.R. 14 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Guenette v. Canada (Attorney General)*, [2000] O.J. n° 3604 (C. Sup.); *Fraternité des préposés à l'entretien des voies — Fédération du réseau Canadien Pacifique c. Canadien Pacifique Ltée*, [1996] 2 R.C.S. 495; (1996), 136 D.L.R. (4th) 289; 21 B.C.L.R. (3d) 201; 45 Admin. L.R. (2d) 95; 78 B.C.A.C. 162; 50 C.P.C. (3d) 128; 198 N.R. 161.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Jadwani v. Canada (Attorney General)* (2001), 52 O.R. (3d) 660; 5 C.C.E.L. (3d) 233; 141 O.A.C. 22 (C.A.); *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370; [2002] A.C.F. n° 1375 (C.A.) (QL); *Kelso c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 199; (1981), 120 D.L.R. (3d) 1; 35 N.R. 19; *Chander c. R.* (1984), 57 N.R. 54 (C.A.F.); *Mudarth c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1989] 3 C.F. 371; (1988), 27 C.C.E.L. 310; 22 F.T.R. 312 (1<sup>re</sup> inst.); *Alliance de la Fonction publique du Canada et autres c. Canada (Conseil du Trésor) et autres* (1990), 36 F.T.R. 182 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Commission de contrôle de l'énergie atomique c. Danilov*, [2000] 1 R.C.S. vi; *Procureur général du Canada c. Pleau*, [2002] 2 R.C.S. v; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704; (1986), 73 N.B.R. (2d) 236; 28 D.L.R. (4th) 1; 184 A.P.R. 236; 86 CLLC 14,037; 68 N.R. 112; *Yearwood v. Canada (Attorney General)* (2002), 216 D.L.R. (4th) 462; [2002] 10 W.W.R. 233; 4 B.C.L.R. (4th)

P.E.I.R. 32; 210 D.L.R. (4th) 463 (C.A.); *Danilov v. Canada (Atomic Energy Control Board)* (1999), 48 C.C.E.L. (2d) 34; 125 O.A.C. 130 (Ont. C.A.); *Phillips v. Harrison* (2000), 196 D.L.R. (4th) 69; [2001] 3 W.W.R. 589; 153 Man. R. (2d) 1; 8 C.C.E.L. (3d) 1; 4 C.C.L.T. (3d) 248; 3 C.P.C. (5th) 40 (Man. C.A.); *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Haig v. Canada*, [1992] 3 F.C. 611; (1992), 97 D.L.R. (4th) 71; 145 N.R. 233 (C.A.); *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82; (2000), 192 F.T.R. 161 (T.D.).

APPEAL from a Trial Division decision ((2001), 213 F.T.R. 144) striking out the appellant's statement of claim alleging that his employer failed to take the necessary steps to enable him to receive the benefit of a statutory early retirement incentive program. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

*Dougald E. Brown* and *Steven J. Welchner* for appellant.  
*Harvey A. Newman* and *Richard E. Fader* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

SEXTON J.A.:

Introduction

[1] The issue in this case is whether the appellant, a former employee of the respondent who seeks early retirement incentive benefits (ERI benefits) under a federal statute and regulation, is obliged to pursue his claim through the grievance procedure set out in section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C.,

264; 171 B.C.A.C. 124 (C.A.); *Bell c. Canada (Transports)* (2002), 209 Nfld. & P.E.I.R. 32; 210 D.L.R. (4th) 463 (C.A.); *Danilov v. Canada (Atomic Energy Control Board)* (1999), 48 C.C.E.L. (2d) 34; 125 O.A.C. 130 (C.A. Ont.); *Phillips v. Harrison* (2000), 196 D.L.R. (4th) 69; [2001] 3 W.W.R. 589; 153 Man. R. (2d) 1; 8 C.C.E.L. (3d) 1; 4 C.C.L.T. (3d) 248; 3 C.P.C. (5th) 40 (C.A. Man.); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Haig c. Canada*, [1992] 3 C.F. 611; (1992), 97 D.L.R. (4th) 71; 145 N.R. 233 (C.A.); *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82; (2000), 192 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.).

APPEL d'une décision de la Section de première instance ((2001), 213 F.T.R. 144) rejetant la déclaration de l'appellant qui prétendait que son employeur avait omis de prendre les mesures nécessaires pour lui permettre de recevoir des prestations dans le cadre du programme d'encouragement à la retraite anticipée. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

*Dougald E. Brown* et *Steven J. Welchner* pour l'appellant.  
*Harvey A. Newman* et *Richard E. Fader* pour l'intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, pour l'appellant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée.

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

LE JUGE SEXTON, J.C.A.:

Introduction

[1] Il s'agit en l'espèce de savoir si l'appellant, un ancien employé de l'intimée qui cherche à obtenir des prestations de retraite anticipée (PRA) en vertu d'une loi et d'un règlement fédéraux, est tenu de présenter sa demande au moyen de la procédure de règlement des griefs prévue à l'article 91 de la *Loi sur les relations de*



1985, c. P-35 (PSSRA) or is able to elect to pursue his claim through an action launched in the Trial Division of this Court. It is my view that Parliament by section 91 of the PSSRA has ousted the jurisdiction of the Court over the dispute in issue. The decisions of this Court in *Johnson-Paquette v. Canada* (2000), 253 N.R. 305 (F.C.A.) (*Johnson-Paquette*) and *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)* (2001), 205 F.T.R. 270 (F.C.T.D.); affirmed by 2002 FCA 239; [2002] F.C.J. No. 850 (C.A.) (QL) (*PSAC*) are consistent with this outcome.

[2] The facts in this case and the relevant legislative framework are clearly set out in the reasons of Evans J.A. and hence need not be repeated here.

#### Previous Jurisprudence

[3] In my opinion, this Court decided in *PSAC* and *Johnson-Paquette* that the statutory scheme in the PSSRA ousts the jurisdiction of the Court. Therefore, what remains to consider is the nature of the dispute in the present case—that is—does it fall under the provisions of the statutory scheme of the PSSRA.

[4] In *Johnson-Paquette*, the Federal Court of Appeal applied the exclusive jurisdiction model set out by the Supreme Court of Canada in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929 (*Weber*) to the PSSRA scheme. Under this model, the jurisdiction of the Court is ousted if the dispute between the parties arises from the collective agreement. This model is applicable to the grievance procedure set out in sections 91 and 92 [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68] of the PSSRA, as this process was adopted by the parties in *Johnson-Paquette* through the collective agreement. Since the dispute between the parties arose from the employment relationship, Noël J.A. concluded that the courts did not have jurisdiction to hear the action, even though two of the plaintiff's claims were not covered by section 92 of the PSSRA, and, therefore, were not subject to independent third party adjudication. He stated the following at paragraph 10:

*travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35 [LRTFP] ou s'il peut choisir de procéder au moyen d'une action intentée devant la Section de première instance de la Cour fédérale. À mon avis, au moyen de l'article 91 de la LRTFP, le législateur a écarté la compétence de la Cour sur le litige en question. Les décisions rendues par la Cour dans les affaires *Johnson-Paquette c. Canada* (2000), 253 N.R. 305 (C.A.F.) (*Johnson-Paquette*) et *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)* (2001), 205 F.T.R. 270 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); confirmée par 2002 CAF 239; [2002] A.C.F. n° 850 (C.A.) (QL) (*AFPC*) sont conformes à ce résultat.

[2] Les faits de la présente espèce et le contexte législatif pertinent sont clairement énoncés dans les motifs de M. le juge Evans, J.C.A. et ils n'ont donc pas à être ici réitérés.

#### Jurisprudence antérieure

[3] À mon avis, la Cour a statué, dans les décisions *AFPC* et *Johnson-Paquette*, que le régime législatif de la LRTFP écarte la compétence de la Cour. Il reste donc à examiner la nature du litige ici en cause, à savoir si le litige est visé par les dispositions du régime législatif de la LRTFP.

[4] Dans l'arrêt *Johnson-Paquette*, la Cour d'appel fédérale a appliqué au régime de la LRTFP le modèle de la compétence exclusive énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929 (*Weber*). Selon ce modèle, la compétence de la Cour est écartée si le litige qui oppose les parties découle de la convention collective. Ce modèle s'applique à la procédure de règlement des griefs énoncée aux articles 91 et 92 [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68] de la LRTFP, telle que cette procédure a été adoptée par les parties dans l'affaire *Johnson-Paquette*, au moyen de la convention collective. Étant donné que le litige entre les parties découlait d'un rapport d'emploi, M. le juge Noël, J.C.A., a conclu que les tribunaux judiciaires n'avaient pas compétence pour instruire l'action, même si deux des demandes de la demanderesse n'étaient pas visées par l'article 92 de la LRTFP et, par conséquent, n'étaient pas assujetties à l'arbitrage indépendant devant un tiers. Voici ce que le juge a dit au paragraphe 10:

Parliament's will to exclude the intervention of the courts in labour relation disputes may therefore be expressly stated or arise by necessary implication. Where, as is the case for the PSSRA, Parliament has, through legislation, adopted what is obviously intended as a full code for the resolution of labour disputes in a given sector of activity and has made the outcome of the legislated processes final and binding on those concerned, it would offend the legislative scheme to permit recourse to ordinary courts which have not been assigned with these tasks. In order to give effect to such schemes, Parliament must be taken as having excluded recourse to the ordinary courts.

[5] *Johnson-Paquette* was followed by the Federal Court in *PSAC*, which involved an application for judicial review of a decision of the Commissioner of the Canadian Grain Commission. The Applications Judge dealt with two issues: (1) does the applicant have standing to bring this application for judicial review; and (2) should this application for judicial review be struck as a result of the statutory grievance procedure provided for under the PSSRA (paragraph 15). When dealing with the latter issue, the Applications Judge stated at paragraph 60:

In the present matter, I find that the PSSRA establishes a comprehensive scheme for the resolution of employment-related disputes between employees of the federal public service and their employer. I reached the same conclusion in *Johnson-Paquette v. Canada* (1999), 159 F.T.R. 42 at paras. 20, 21, and 23.

Then, quoting the Federal Court of Appeal's decision in *Johnson-Paquette*, the Applications Judge concluded, at paragraph 62 that the differences between the PSSRA scheme and the scheme in *Weber* did not take the PSSRA outside the exclusive jurisdiction model. Therefore, the Court did not have jurisdiction.

[6] The Court of Appeal upheld the Trial Division's decision in *PSAC* on the jurisdiction issue. The Chief Justice stated [at paragraphs 2-3]:

In our view, the application judge (2001 FCT 568) correctly concluded that the appellant could not seek to circumvent the statutory grievance procedure provided in the *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA) by bringing an application for judicial review of a decision of the

L'intention du législateur d'exclure l'intervention des tribunaux dans les litiges en matière de relations de travail peut donc être formulée expressément ou ressortir implicitement. Lorsque, comme c'est le cas pour la LRTFP, le législateur a, au moyen d'une loi, adopté ce qui se veut manifestement un code complet applicable à la résolution des litiges en matière de relations de travail dans un secteur donné d'activité et a rendu l'issue des recours prévus dans la loi finale et obligatoire pour les personnes concernées, le fait de permettre le recours aux tribunaux ordinaires auxquels ces tâches n'ont pas été attribuées porterait atteinte au régime législatif. Pour donner effet à ces régimes, il faut considérer que le législateur a exclu le recours aux tribunaux ordinaires.

[5] La Cour fédérale a suivi l'arrêt *Johnson-Paquette* dans la décision *AFPC*, qui se rapportait à une demande de contrôle judiciaire d'une décision du commissaire de la Commission canadienne des grains. Le juge des demandes a examiné deux questions: 1) la demanderesse avait-elle qualité pour présenter la demande de contrôle judiciaire? 2) la demande de contrôle judiciaire devait-elle être radiée par suite de la procédure de règlement des griefs prévue dans la LRTFP (paragraphe 15)? En examinant cette dernière question, le juge des demandes a dit ce qui suit, au paragraphe 60:

En l'espèce, j'estime que la LRTFP établit un code complet pour le règlement des conflits liés à l'emploi entre les employés de la fonction publique fédérale et leur employeur. Je suis parvenue à la même conclusion dans la décision *Johnson-Paquette c. Canada* (1999), 159 F.T.R. 42, aux paragraphes 20, 21 et 23.

Puis, en citant la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Johnson-Paquette*, le juge des demandes a conclu, au paragraphe 62, que les différences entre le régime établi dans la LRTFP et le régime en cause dans l'affaire *Weber* n'avaient pas pour effet de soustraire la LRTFP au modèle de la compétence exclusive. La Cour n'avait donc pas compétence.

[6] Dans l'affaire *AFPC*, la Cour d'appel a confirmé la décision rendue par la Section de première instance pour ce qui est de la question de la compétence. Le juge en chef a dit ce qui suit [aux paragraphes 2 et 3]:

Selon nous, c'est à raison que le juge des requêtes (2001 CFPI 568) a conclu que l'appelante ne pouvait contourner la procédure de grief prévue dans la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP) en présentant une demande de contrôle judiciaire de la décision du Commissaire

Commissioner of the Canadian Grain Commission, pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*.

. . . the comprehensiveness of the PSSRA scheme for the resolution of employment-related disputes between employees of the federal public service and their employer has been affirmed by this Court in *Johnson-Paquette v. Canada* (2000), 253 N.R. 305; [2000] F.C.J. No. 441 (C.A.).

In my opinion, the standing issue does not cloud the clarity of this statement by the Chief Justice in *PSAC* as an authority on the jurisdiction point because this Court spoke clearly to the issue of jurisdiction when upholding the trial decision. There is no question that the comprehensiveness of the PSSRA scheme was deemed to oust the jurisdiction of the Court.

[7] To determine whether the PSSRA scheme ousts the jurisdiction of the Court in this case, this Court must refer to the criteria outlined by the Supreme Court of Canada in *Weber and Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360 (*Regina Police Assn.*). As stated above, the Supreme Court of Canada has adopted the exclusive jurisdiction model as the test for determining if Parliament has ousted the jurisdiction of the Court. The criteria for the application of this model focusses on the central nature of the dispute and either the interpretation of the collective agreement in situations where the collective agreement governs, or, as here, the interpretation of the statutory scheme.

[8] In *Weber*, the Court considered the interpretation of a collective agreement. McLachlin J. (as she then was) for the majority stressed the following (at paragraphs 51-52):

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.

In considering the dispute, the decision-maker must attempt to define its “essential character”. . . . 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.

de la Commission canadienne des grains en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[. . .] l’exhaustivité des mécanismes prévus dans la LRTFP pour le règlement des différends liés à l’emploi entre les employés de la fonction publique fédérale et leur employeur a été confirmée par notre Cour dans l’arrêt *Johnson-Paquette c. Canada* (2000), 253 N.R. 305; [2000] A.C.F. n° 441 (C.A.).

À mon avis, la question de la qualité n’enlève rien à la clarté de cet énoncé du juge en chef, dans l’arrêt *AFPC*, qui fait autorité pour ce qui est de la compétence, parce que la Cour a clairement traité de la question de la compétence en confirmant la décision de première instance. Il est certain que le caractère exhaustif du régime prévu par la LRTFP était réputé écarter la compétence de la Cour.

[7] Pour déterminer si le régime de la LRTFP écarte en l’espèce sa compétence, la Cour doit se reporter aux critères énoncés par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Weber et Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360 (*Regina Police Assn.*). Comme il en a ci-dessus été fait mention, la Cour suprême du Canada a adopté comme critère le modèle de la compétence exclusive afin de déterminer si le législateur avait écarté la compétence de la Cour. Les critères se rapportant à l’application de ce modèle sont axés sur la nature centrale du litige et sur l’interprétation de la convention collective dans les cas où la convention collective s’applique ou, comme en l’espèce, sur l’interprétation du régime législatif.

[8] Dans l’arrêt *Weber*, la Cour interprétait une convention collective. M<sup>me</sup> le juge McLachlin (tel était alors son titre), au nom de la majorité, a souligné ce qui suit (aux paragraphes 51 et 52):

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» [. . .] 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.

McLachlin J. also stressed at paragraph 57 that:

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. . . . What must be avoided . . . is a “real deprivation of ultimate remedy”.

[9] The task for determining the appropriate forum in *Weber* centred on whether the dispute or difference between the parties arose out of the collective agreement. McLachlin J. stated at paragraph 51 that “[t]wo elements must be considered: the dispute and the ambit of the collective agreement”. She did not state that whether the party has access to an independent adjudicator is an important consideration in applying this test. As correctly stated by Heneghan J. when applying *Weber*, at paragraph 28 in the decision below in our case [(2001), 213 F.T.R. 144 (F.C.T.D.)]:

. . . if the essential character of the dispute arises under the collective agreement, then the arbitrator shall have exclusive jurisdiction over the dispute, as provided for by the legislation. Disputes that expressly or inferentially arise out of the collective agreement are thus precluded from being litigated in the courts.

Therefore, the relevant considerations according to *Weber* are the nature of the dispute and the ambit of the relevant collective agreement.

[10] In *Regina Police Assn.*, the Court considered the interpretation of a statutory scheme. Bastarache J. embraced the exclusive jurisdiction model. He stated at paragraph 25 that, in determining whether the Court has jurisdiction,

. . . the decision-maker must determine whether, having examined the factual context of the dispute, its essential character concerns a subject matter that is covered by the collective agreement. Upon determining the essential character of the dispute, the decision-maker must examine the provisions of the collective agreement to determine whether it contemplates such factual situations . . . . If the essential character of the dispute arises either explicitly, or implicitly, from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement, the dispute is within the sole jurisdiction of an arbitrator to decide.

Le juge McLachlin a également souligné ce qui suit, au paragraphe 57:

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. [ . . . ] Il faut donc éviter [ . . . ] la «privation réelle du recours ultime».

[9] La tâche, de déterminer le tribunal approprié dans l'affaire *Weber*, consistait à savoir si le litige ou le différend opposant les parties découlait de la convention collective. Au paragraphe 51, le juge McLachlin a déclaré que «deux aspects doivent être considérés: le litige et le champ d'application de la convention collective». Elle n'a pas dit que la question de savoir si la partie a accès à un arbitre indépendant constitue une considération importante lorsqu'il s'agit d'appliquer ce critère. Comme l'a correctement dit M<sup>me</sup> le juge Heneghan en appliquant l'arrêt *Weber*, au paragraphe 28 de la décision rendue en première instance dans le cas qui nous occupe [(2001), 213 F.T.R. 144 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)]:

[ . . . ] lorsque le litige, considéré dans son essence, résulte de l'interprétation de la convention collective, l'arbitre a compétence exclusive à l'égard du différend, comme le prévoit le texte de loi. Les différends qui résultent expressément ou implicitement de la convention collective échappent donc aux tribunaux.

Par conséquent, les considérations pertinentes, selon l'arrêt *Weber*, sont la nature du litige et le champ d'application de la convention collective pertinente.

[10] Dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, la Cour a examiné la question de l'interprétation d'un régime législatif. M. le juge Bastarache a adopté le modèle de la compétence exclusive. Au paragraphe 25, il a dit qu'en déterminant si la Cour a compétence:

Après en avoir examiné le contexte factuel, l'instance décisionnelle doit tout simplement déterminer si l'essence du litige concerne une matière visée par la convention collective. Après avoir établi l'essence du litige, l'instance décisionnelle doit examiner les dispositions de la convention collective afin de déterminer si elle prévoit des situations factuelles de ce genre. [ . . . ] Si l'essence du litige découle expressément ou implicitement de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective, l'arbitre a compétence exclusive pour statuer sur le litige. [ . . . ]

[11] The Court in *Regina Police Assn.* expanded the jurisdictional test from the interpretation of collective agreements to the interpretation of statutory schemes (at paragraph 39):

To summarize, the underlying rationale of the decision in *Weber, supra*, is to ensure that jurisdictional issues are decided in a manner that is consistent with the statutory schemes governing the parties. The analysis applies whether the choice of forums is between the courts and a statutorily created adjudicative body, or between two statutorily created bodies. The key question in each case is whether the essential character of a dispute, in its factual context, arises either expressly or inferentially from a statutory scheme. In determining this question, a liberal interpretation of the legislation is required to ensure that a scheme is not offended by the conferral of jurisdiction on a forum not intended by the legislature. [My emphasis.]

[12] It should be emphasized that in the case before us, Mr. Vaughan argues that he is entitled to receive the ERI benefits under the early retirement incentive program, which arise from regulation and not from the collective agreement. The dispute, therefore, involves the interpretation or application of a regulation, the *Retirement Compensation Arrangements Regulations, No. 2, SOR/95-169 (Reg. No. 2)* under the *Special Retirement Arrangements Act, S.C. 1992, c. 46, Sch. I*, and, thus, falls under the ambit of subsection 91(1) of the PSSRA.

[13] Section 91 of the PSSRA states as follows:

91. (1) Where any employee feels aggrieved

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

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

. . .

in respect of which no administrative procedure for redress is provided in or under an Act of Parliament, the employee is entitled, subject to subsection (2), to present the grievance at

[11] Dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, la Cour a étendu la portée du critère relatif à la compétence en l'appliquant non seulement à l'interprétation de conventions collectives, mais aussi à l'interprétation de régimes législatifs (au paragraphe 39):

En résumé, le raisonnement qui sous-tend l'arrêt *Weber*, précité, est que les questions de compétence doivent être tranchées d'une manière qui soit conforme au régime législatif régissant les parties. Cette logique s'applique, qu'il s'agisse de choisir entre un tribunal et une instance décisionnelle créée par la loi ou entre deux organismes créés par la loi. La question clé dans chaque cas est de savoir si l'essence du litige, dans son contexte factuel, est expressément ou implicitement visée par un régime législatif. Pour statuer sur cette question, il convient de donner à la loi une interprétation libérale de façon à ce que l'attribution de compétence à une instance que n'avait pas envisagée le législateur ne porte pas atteinte au régime. [Non souligné dans l'original.]

[12] Il importe de souligner que dans le cas qui nous occupe, M. Vaughan soutient qu'il a le droit de recevoir les PRA dans le cadre du programme d'encouragement à la retraite anticipée, qui découle d'un règlement et non de la convention collective. Par conséquent, le litige se rapporte à l'interprétation ou à l'application d'un règlement, le *Règlement n° 2 sur le régime compensatoire, DORS/95-169 (le Règlement n° 2)* pris en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite particuliers, L.C. 1992, ch. 46, ann. I*, et il tombe donc sous le coup du paragraphe 91(1) de la LRTFP.

[13] L'article 91 de la LRTFP est ainsi libellé:

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

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

(i) soit d'une disposition législative, d'un règlement—administratif ou autre—, d'une instruction ou d'un autre acte pris par l'employeur concernant les conditions d'emploi, [Non souligné dans l'original.]

each of the levels, up to and including the final level, in the grievance process provided for by this Act. [My emphasis.]

[14] The key question in this case is whether the essential character of the ERI dispute, in its factual context, arises expressly or inferentially from a statutory scheme. The character of the dispute is rooted in the employment relationship as it relates to retirement benefits. The dispute at hand in Mr. Vaughan's case, involves the interpretation of a regulation which is caught by subparagraph 91(1)(a)(i) and thus arises from the statutory scheme contained in subparagraph 91(1)(a)(i) of the PSSRA. This Court in *PSAC* and *Johnson-Paquette* has already determined that once the essential nature of the dispute is found to arise under subparagraph 91(1)(a)(i), then the jurisdiction of the Court is ousted. Therefore, the jurisdiction of the Court is ousted in this case.

#### Independent Adjudicator

[15] Counsel for the appellant argues that even though Mr. Vaughan's claim falls within the ambit of the section 91 scheme, he can elect to assert his claim before the courts on the ground that the statutory scheme applicable in these circumstances does not provide for an independent adjudicator.

[16] In spite of the fact that the issue in *The case of Ocean Port Hotel, Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781 is somewhat different than that in our case, the Supreme Court's comments on independent adjudication are relevant. In *Ocean Port*, the Court upheld the appropriateness of tribunals lacking independent adjudicators when Parliament expressly legislated, or by necessary implication, allowed for this.

[17] Specifically, the Supreme Court stated at paragraph 19 that, absent a constitutional challenge, the statutory scheme prevails over common law principles of natural justice. The Court held that one must not elevate a principle of natural justice (the right to an independent adjudicator) to constitutional status. Therefore, as mentioned in *Ocean Port* (at paragraphs 20 and 22):

[14] La question clé dans ce cas-ci est de savoir si l'essence du litige relatif aux PRA, dans son contexte factuel, est expressément ou implicitement visée par un régime législatif. Le caractère du litige est enraciné dans le rapport d'emploi tel qu'il se rapporte aux prestations de retraite. Le litige, dans le cas de M. Vaughan, porte sur l'interprétation d'un règlement visé au sous-alinéa 91(1)a(i) et il découle donc du régime législatif prévu au sous-alinéa 91(1)a(i) de la LRTFP. Dans les décisions *AFPC* et *Johnson-Paquette*, la Cour a déjà statué qu'une fois qu'il est jugé que la nature essentielle du litige découle du sous-alinéa 91(1)a(i), la compétence de la Cour est écartée. La compétence de la Cour est donc écartée en l'espèce.

#### Arbitre indépendant

[15] L'avocat de l'appelant soutient que même si la demande relève du champ d'application du régime prévu à l'article 91, M. Vaughan peut choisir de porter sa demande devant les tribunaux judiciaires pour le motif que le régime législatif applicable dans ces circonstances ne prévoit pas de recours à un arbitre indépendant.

[16] Même si dans l'arrêt *Ocean Port Hotel, Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, la question est quelque peu différente de celle qui nous occupe en l'espèce, les remarques que la Cour suprême a faites au sujet de l'arbitrage indépendant sont pertinentes. Dans l'arrêt *Ocean Port*, la Cour a confirmé la compétence des tribunaux n'ayant pas d'arbitres indépendants lorsque le législateur a expressément légiféré sur la question ou qu'il a, par déduction nécessaire, autorisé la chose.

[17] Plus précisément, la Cour suprême a dit au paragraphe 19 qu'en l'absence de contestation constitutionnelle, le régime législatif prime sur les principes de justice naturelle de la common law. La Cour a statué qu'il ne faut pas ériger un principe de justice naturelle (le droit à un arbitre indépendant) au rang de principe constitutionnel. Par conséquent, comme il en a été fait mention dans l'arrêt *Ocean Port* (aux paragraphes 20 et 22):

... absent constitutional constraints, the degree of independence required of a particular government decision maker or tribunal is determined by its enabling statute. It is the legislature or Parliament that determines the degree of independence required of tribunal members. The statute must be construed as a whole to determine the degree of independence the legislature intended.

...

It is not open to a court to apply a common law rule in the face of clear statutory direction.

One must look at the legislation to determine Parliament's intention. Examination of the legislation itself, along with the nature of the dispute itself are the determining factors. Thus, the choice in the PSSRA not to have independent adjudicators as part of the statutory scheme must be respected. It should be noted, however, that where constitutional or Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitutional Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 4]] arguments are engaged this principle may not apply.

[18] However, neither constitutional or Charter arguments are in issue in this case. There is no constitutional challenge to section 91 of the PSSRA. No Charter argument was advanced by the appellant.

[19] The intent of Parliament is clear. Based on the ambit of the statutory scheme and the nature of the dispute (being directly related to employment issues), section 91 of the PSSRA is the exclusive route. Section 91 is engaged and could have been resorted to by the appellant, and judicial review under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended would have been available. While the statutory scheme may oust the jurisdiction of courts to entertain the claim it does not oust the supervisory jurisdiction of this Court on judicial review. In particular, questions of procedural fairness can be addressed as of right on judicial review of the

[...] en l'absence de contraintes constitutionnelles, le degré d'indépendance requis d'un décideur ou d'un tribunal administratif est déterminé par sa loi habilitante. C'est la législature ou le Parlement qui détermine le degré d'indépendance requis des membres d'un tribunal administratif. Il faut interpréter la loi dans son ensemble pour déterminer le degré d'indépendance qu'a voulu assurer le législateur.

[...]

Il n'est pas loisible à un tribunal judiciaire d'appliquer une règle de common law alors qu'il est en présence d'une directive législative claire.

Pour déterminer l'intention du législateur, il faut examiner la législation. L'examen de la législation elle-même ainsi que de la nature du litige lui-même sont les facteurs déterminants. Par conséquent, le choix, dans la LRFP, de ne pas avoir d'arbitres indépendants en tant que partie intégrante du régime législatif doit être respecté. Toutefois, il importe de noter que, lorsque des arguments d'ordre constitutionnel ou des arguments fondés sur la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] sont en cause, ce principe ne s'applique peut-être pas.

[18] Toutefois, les arguments d'ordre constitutionnel ou les arguments fondés sur la Charte ne sont pas ici en litige. L'article 91 de la LRFP n'est pas contesté sur le plan constitutionnel. Aucun argument fondé sur la Charte n'a été avancé par l'appellant.

[19] L'intention du législateur est claire. Compte tenu du champ d'application du régime législatif et de la nature du litige (se rapportant directement à des questions d'emploi), l'article 91 de la LRFP prévoit le recours exclusif. L'article 91 est en cause et l'appellant aurait pu y recourir, et il aurait été possible de se prévaloir du contrôle judiciaire prévu à l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, dans sa forme modifiée. Le régime législatif peut écarter la compétence des tribunaux judiciaires leur permettant d'entendre la demande, mais il n'écarte pas la compétence de la Cour en matière de supervision dans le cadre d'un contrôle

decision-maker's decision.

[20] The consideration of an independent adjudicator seems to have originated in *Pleau v. Canada (Attorney General)* (1999), 181 N.S.R. (2d) 356 (C.A.) (*Pleau*) and *Guenette v. Canada (Attorney General)* (2002), 60 O.R. (3d) 601 (C.A.) (*Guenette*). In *Pleau*, the Nova Scotia Court of Appeal concluded that the case did not fall within the scope of the principle set out by the Supreme Court of Canada in *Weber*. In other words, the Court's jurisdiction had not been ousted by the PSSRA scheme. To determine whether the jurisdiction of the Court had been ousted by the PSSRA, the Court of Appeal examined three major considerations which it synthesized from its interpretation of *Weber*: (1) the process for dispute resolution established by the legislation and collective agreement; (2) the nature of the dispute; and, (3) the capacity of the scheme to afford effective redress. The Court concluded that "no adequate redress was provided for" in that case [at paragraph 96]. This conclusion was based on the fact that there was no mechanism for binding adjudication by a third party (at paragraphs 85, 95 and 101):

The Collective Agreement provides no standards for assessing the claims and no process for adjudication of them on their merits by a third party.

...

In my opinion, access to the grievance procedure without the right to test the outcome by adjudication on the merits by a third party does not constitute effective redress for the alleged wrongdoing in this case.

...

This case shares with *Danilov* the feature that neither the statute nor the Collective Agreement provide, in relation to this dispute, a mechanism for binding adjudication by a third party. [My emphasis.]

Therefore, purportedly deriving its support from McLachlin J. in *Weber*, the Court suggested that there could be no effective redress if there was no independent adjudicator. However, in my opinion, that was not what McLachlin J. was referring to in *Weber*. Rather,

judiciaire. En particulier, les questions d'équité procédurale peuvent être examinées de plein droit dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision du décideur.

[20] La considération relative à l'arbitre indépendant semble tirer son origine des arrêts *Pleau c. Canada (Attorney General)* (1999), 181 N.S.R. (2d) 356 (C.A.) (*Pleau*) et *Guenette v. Canada (Attorney General)* (2002), 60 O.R. (3d) 601 (C.A.) (*Guenette*). Dans l'arrêt *Pleau*, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a conclu que l'affaire ne relevait pas du champ d'application du principe énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Weber*. En d'autres termes, le régime prévu par la LRTFP n'avait pas écarté la compétence de la Cour. Pour déterminer si la compétence de la Cour avait été écartée par la LRTFP, la Cour d'appel a examiné trois questions majeures qu'elle a synthétisées à partir de son interprétation de l'arrêt *Weber*: 1) la procédure de règlement du litige établie par la législation et par la convention collective; 2) la nature du litige; et 3) la capacité du régime d'assurer une réparation efficace. La Cour a conclu que, dans ce cas-là, [TRADUCTION] «aucune réparation adéquate n'était prévue» (au paragraphe 96). Cette conclusion était fondée sur le fait qu'il n'existait aucun mécanisme prévoyant l'arbitrage obligatoire par un tiers (aux paragraphes 85, 95 et 101):

[TRADUCTION] La convention collective ne prévoit aucune norme d'appréciation des demandes et aucune procédure d'arbitrage des demandes au fond par un tiers.

[. . .]

À mon avis, l'accès à la procédure de règlement des griefs sans que soit reconnu le droit de vérifier le résultat au moyen d'un arbitrage au fond par un tiers ne constitue pas une réparation efficace pour le présumé tort qui a été commis en l'espèce.

[. . .]

Dans la présente affaire, comme dans l'affaire *Danilov*, ni la loi ni la convention collective ne prévoient, à l'égard du litige ici en cause, un mécanisme permettant l'arbitrage obligatoire par un tiers. [Non souligné dans l'original.]

Par conséquent, en se fondant apparemment sur les remarques du juge McLachlin dans l'arrêt *Weber*, la Cour a affirmé qu'il ne pouvait y avoir aucune réparation efficace en l'absence d'arbitre indépendant. Toutefois, à mon avis, ce n'était pas ce dont le juge McLachlin faisait



McLachlin J. merely addressed the availability of the remedy, and whether that remedy could actually be provided by the adjudicator (*Weber, supra*, at paragraph 57):

It might occur that a remedy is required which the arbitrator is not empowered to grant. . . . What must be avoided. . . is “a real deprivation of ultimate remedy”.

Therefore, whether the tribunal can provide effective redress must also be considered when determining jurisdiction, but only in the sense of actually being able to provide a remedy. No such issue arises in the present case.

[21] Also, interestingly, in *Pleau* the Court emphasized that the scope of court involvement found in this case was very narrow, and limited its conclusions to the facts of the case before it (at paragraph 102):

I emphasize that the scope of court involvement which I find in this case is very narrow indeed. This is a case in which the dispute is admittedly outside the scope of the adjudication process and in which the employee has not had recourse to the grievance procedure. I do not intend to, and do not address in these reasons, the availability of court actions where one or both of these elements is not present. In my view, confining the scope of court action within this narrow sphere is essential to ensuring effective redress and is not unduly intrusive into the collective bargaining relationship. [My emphasis.]

[22] In *Guenette, supra*, the Ontario Court of Appeal adopted the concept of an independent adjudicator as a consideration in determining whether or not the jurisdiction of the Court had been ousted by Parliament. The Court stated (at paragraph 45):

Regarding the second consideration relating to the types of disputes falling within the dispute resolution process, Cromwell J.A. noted that the plaintiff’s claim did not involve the terms of the collective agreement and thus was not referable to third party adjudication.

mention dans l’arrêt *Weber*. Le juge McLachlin a plutôt simplement examiné la question de l’existence d’une réparation, et si cette réparation pouvait réellement être accordée par l’arbitre (*Weber*, précité, au paragraphe 57):

Il se peut que l’arbitre n’ait pas le pouvoir d’accorder la réparation requise. [ . . . ] Il faut donc éviter [ . . . ] la «privation réelle du recours ultime».

Par conséquent, il faut également examiner la question de savoir si le tribunal peut accorder une réparation efficace lorsque l’on détermine la compétence, mais uniquement en ce sens que le tribunal est de fait en mesure de le faire. Or, aucune question de ce genre ne se pose en l’espèce.

[21] De plus, fait intéressant, dans l’arrêt *Pleau*, la Cour a souligné que le degré de participation judiciaire qui existait dans ce cas-là était fort restreint, et elle a limité ses conclusions aux faits de l’affaire dont elle était saisie (au paragraphe 102):

[TRADUCTION] Je tiens à souligner que le degré de participation judiciaire que j’ai constaté dans ce cas-ci est de fait fort restreint. Il s’agit d’un cas dans lequel le litige ne relève pas à vrai dire du champ d’application de la procédure d’adjudication et dans lequel l’employé n’a pas eu recours à la procédure de règlement des griefs. Dans ces motifs, je n’ai pas l’intention de traiter, et je ne traite pas, de la question de la possibilité d’intenter une action en justice lorsque l’un de ces éléments ou lorsque ces deux éléments ne sont pas présents. À mon avis, pour assurer une réparation efficace, il faut absolument limiter strictement la portée de l’action judiciaire à cette sphère et cela ne constitue pas indûment une atteinte intrusive aux relations de négociation collective. [Non souligné dans l’original.]

[22] Dans l’arrêt *Guenette*, précité, la Cour d’appel de l’Ontario a adopté la notion d’arbitre indépendant aux fins de la question de savoir si le législateur avait écarté la compétence de la Cour. Voici ce que la Cour a dit (au paragraphe 45):

[TRADUCTION] En ce qui concerne la deuxième considération se rapportant aux types de litiges relevant de la procédure de règlement des litiges, le juge d’appel Cromwell a fait remarquer que la demande présentée par le demandeur ne mettait pas en cause les dispositions de la convention collective et que la demande ne pouvait donc pas être renvoyée à l’arbitrage devant un tiers.

Moving from this statement, the Court added at paragraph 50, as a fourth consideration in the test for determining the intention of Parliament to oust the jurisdiction of the Court, the “lack of recourse to a specialized and autonomous decision-making body under s. 91”. It is perhaps significant that the *Ocean Port*, *supra*, case was not considered by the Court in *Guenette*.

[23] Counsel for the appellant sought support for his position in the *Pleau* and *Guenette* decisions. However, both *Pleau* and *Guenette* can be distinguished based on the nature of the dispute in those cases. In the *Pleau* case, there was no such direct relation or integral connection to employment. Mr. Pleau and his family sued the government for damages based on conspiracy to cause injury, breach of fiduciary duty, and mental distress. The wife and child were not employees of the Public Service of Canada and hence the nature of their action was not integral to the employment process. Thus, the dispute as a whole could not have been submitted to the grievance procedure. It is understandable therefore that the whole action was allowed to proceed in the courts.

[24] Likewise, in *Guenette*, the employees commenced an action against the government claiming damages and seeking an award of \$30 million as punitive, exemplary and aggravated damages to establish a non-profit advocacy organization with a mandate to represent and protect the rights of all government employees, particularly relating to issues of abuse of power, harassment, and principles of integrity (paragraph 3). This claim, too, was beyond or outside the typical employment process and relationship. The claims in question in *Pleau* and *Guenette* were not central to the employment relationship and the relief sought in those cases was beyond that typically sought in a grievance process.

[25] In conclusion, I would say that in the face of clear statutory directions, it is not open to a court to disregard

À partir de cette remarque, la Cour a ajouté, au paragraphe 50, en tant que quatrième considération pour ce qui est du critère permettant de déterminer l'intention du législateur d'écarter la compétence de la Cour, [TRADUCTION] l'«absence de recours à un organisme décisionnel spécialisé autonome prévu à l'article 91». Il importe peut-être de noter que, dans l'arrêt *Guenette*, la Cour n'a pas examiné l'arrêt *Ocean Port*, précité.

[23] L'avocat de l'appelant a invoqué les arrêts *Pleau* et *Guenette* à l'appui de sa position. Toutefois, ces arrêts peuvent faire l'objet de distinctions compte tenu de la nature du litige en cause. Dans l'affaire *Pleau*, il n'existait pas un tel rapport direct ou un tel lien intégral avec l'emploi: M. Pleau et sa famille avaient poursuivi le gouvernement afin d'obtenir des dommages-intérêts fondés sur un complot visant à causer un préjudice, ainsi que sur le manquement à une obligation fiduciaire et la souffrance morale. La conjointe et l'enfant n'étaient pas des employés de la fonction publique du Canada et la nature de leur action ne faisait donc pas partie intégrante de la procédure d'emploi. Par conséquent, le litige dans son ensemble n'aurait pas pu être soumis à la procédure de règlement des griefs. Il est donc compréhensible que toute l'action ait pu être instruite devant les tribunaux judiciaires.

[24] De même, dans l'affaire *Guenette*, les employés avaient intenté contre le gouvernement une action dans laquelle ils sollicitaient des dommages-intérêts ainsi qu'un montant de 30 millions de dollars au titre de dommages-intérêts punitifs, exemplaires et majorés en vue d'établir une organisation de défense des droits à but non lucratif chargée de représenter tous les employés de l'État et de protéger les droits de ceux-ci, en particulier en ce qui concerne les questions d'abus de pouvoir et de harcèlement et les principes d'intégrité (paragraphe 3). Cette demande se situait également au-delà et en dehors de la procédure et du rapport d'emploi habituels. Dans les affaires *Pleau* et *Guenette*, les demandes en question n'étaient pas essentielles au rapport d'emploi et la réparation demandée allait au-delà de ce qui est normalement demandé dans le cadre d'une procédure de règlement des griefs.

[25] En conclusion, je dirai que, compte tenu de directives législatives claires, il n'est pas loisible à un

the scheme on the basis that it does not provide for an independent adjudicator.

[26] Accordingly, I would dismiss the appeal, without costs.

RICHARD C.J.: I concur.

\* \* \*

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

EVANS J.A.: (concurring):

#### A. INTRODUCTION

[27] This is an appeal by William Thomas Vaughan from a decision of the Motions Judge to strike Mr. Vaughan's statement of claim against his employer, the Queen in right of Canada. The decision is reported as *Vaughan v. Canada* (2001), 213 F.T.R. 144. The statement of claim alleges that the employer negligently failed to take the steps necessary to enable Mr. Vaughan to receive the benefit of a statutory early retirement incentive (ERI) program, and requests damages and a declaration that Mr. Vaughan is entitled to ERI benefits.

[28] The issue to be decided in this appeal is whether employees in the federal public service may elect to pursue redress in the courts in respect of work-related disputes arising from their employment, rather than resort to a statutory grievance procedure that does not provide for neutral third-party arbitration.

[29] Counsel for Mr. Vaughan maintains that the scheme established by the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35 (PSSRA) cannot be regarded as impliedly excluding the Court's jurisdiction over actions by employees in the federal public service against their employer, the federal Crown, when the

tribunal judiciaire d'omettre de tenir compte du régime pour le motif qu'il ne prévoit aucun recours à un arbitre indépendant.

[26] Par conséquent, je suis d'avis que l'appel doit être rejeté, sans dépens.

LE JUGE EN CHEF RICHARD: Je souscris à cet avis.

\* \* \*

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

LE JUGE EVANS, J.C.A.: (motifs concourants):

#### A. INTRODUCTION

[27] Il s'agit d'un appel interjeté par William Thomas Vaughan à l'encontre de la décision par laquelle le juge des requêtes avait radié la déclaration que M. Vaughan avait présentée à l'encontre de son employeur, Sa Majesté la Reine du chef du Canada. La décision est publiée sous le titre *Vaughan c. Canada* (2001), 213 F.T.R. 144. Dans la déclaration, il est allégué que l'employeur a par négligence omis de prendre les mesures nécessaires afin de permettre à M. Vaughan de se prévaloir d'un programme d'encouragement à la retraite anticipée prévu par la loi (PERA); des dommages-intérêts et un jugement déclaratoire portant que M. Vaughan a droit aux PRA sont en outre demandés.

[28] La question à trancher dans cet appel est de savoir si les fonctionnaires fédéraux peuvent décider de s'adresser aux tribunaux judiciaires en vue d'obtenir une réparation à l'égard de conflits de travail découlant de leur emploi plutôt que de recourir à une procédure de règlement des griefs établie par la loi qui ne prévoit pas un arbitrage devant un tiers neutre.

[29] L'avocat de M. Vaughan maintient que le régime établi par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35 (LRTFP) ne peut pas être considéré comme excluant implicitement la compétence de la Cour sur les actions des fonctionnaires fédéraux contre leur employeur, la Couronne fédérale,

action is based on conduct that could be the subject of a grievance under section 91 of the PSSRA and resolved through the internal grievance procedure. He relies on recent decisions of provincial courts of appeal to support his position and on the inadequacy of the statutory procedure to remedy workplace grievances that cannot be referred to a neutral adjudicator under section 92.

[30] In response, counsel for the Attorney General says that Parliament impliedly intended the dispute resolution mechanisms established by the PSSRA and the master collective agreement to be exhaustive. He relies on decisions of this Court as dispositive. Accordingly, he submits, the Motions Judge was correct to strike out the appellant's statement of claim as disclosing no reasonable or probable cause of action because the Court's jurisdiction over it has been impliedly excluded by statute.

[31] This appeal raises yet again the scope of the principle established in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, and its subsequent elaboration: namely, the exclusiveness of comprehensive schemes for resolving, outside the courts, disputes arising from the relationship between employers and employees. The question to be decided in this appeal is whether the *Weber* principle applies when the scheme established for resolving employment-related disputes does not comply with common law standard of procedural fairness because the decision-maker is an employee of one of the parties, the Crown.

[32] The tide of recent jurisprudence in provincial courts of appeal from Newfoundland to British Columbia is running strongly against the exclusiveness of the remedial scheme established by section 91 of the PSSRA, even where, as here, the statutory provisions have been reproduced and elaborated in the collective agreement applicable to the employee who is seeking a determination of the dispute by the court. In contrast, Federal Court case law points almost as decisively to the opposite conclusion.

lorsque l'action est fondée sur une conduite qui pourrait faire l'objet d'un grief en vertu de l'article 91 de la LRTFP et être réglée au moyen de la procédure interne de règlement des griefs. À l'appui de sa position, il se fonde sur des décisions récemment rendues par des cours d'appel provinciales ainsi que sur le caractère inadéquat de la procédure prévue par la loi aux fins du règlement des griefs se rapportant au lieu de travail qui ne peuvent pas être renvoyés à un arbitre neutre en vertu de l'article 92.

[30] En réponse, l'avocat du procureur général dit que le législateur voulait implicitement que les mécanismes de règlement des litiges établis par la LRTFP et par la convention collective cadre soient exhaustifs. Selon lui, les décisions rendues par la présente Cour sont déterminantes. Par conséquent, soutient-il, le juge des requêtes a eu raison de radier la déclaration de l'appelant pour le motif qu'elle ne révèle aucune cause d'action valable ou probable parce que la compétence de la Cour à cet égard a été implicitement exclue par la loi.

[31] L'appel ici en cause soulève encore une fois la question de la portée du principe établi dans l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, ainsi que la question des précisions qui y ont subséquentement été apportées: à savoir, le caractère exclusif de régimes exhaustifs visant le règlement extrajudiciaire des litiges découlant de la relation employeur-employé. La question à trancher dans cet appel est de savoir si le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* s'applique lorsque le régime établi aux fins du règlement de litiges relatifs à un emploi n'est pas conforme à la norme d'équité procédurale existant en common law parce que le décideur est un employé d'une des parties, à savoir la Couronne.

[32] Les arrêts récents des cours d'appel provinciales, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique, vont dans l'ensemble fortement à l'encontre du caractère exclusif du régime réparateur établi par l'article 91 de la LRTFP, même lorsque, comme c'est ici le cas, les dispositions législatives ont été reproduites et précisées dans la convention collective applicable au fonctionnaire qui demande à la cour de régler le litige. Par contre, les arrêts de la Cour fédérale vont d'une façon presque aussi décisive dans le sens contraire.

## B. FACTUAL BACKGROUND

[33] The facts asserted in the statement of claim that are relevant to this appeal can be shortly described. Mr. Vaughan was employed as a mechanical engineer with the Department of Public Works from 1975 until 1996, when he was laid off. He had been notified in October 1994 that he was surplus to requirements and would be laid off as of April 12, 1995. Under the 1991 Work Force Adjustment Directive (WFAD), a service-wide agreement, every indeterminate employee whose services are no longer required because of a work force adjustment is entitled to receive one reasonable job offer within the public service before being laid off. As a result of consultations with the National Joint Council (NJC), the WFAD was deemed to be part of the collective agreement between Mr. Vaughan's bargaining agent and the Crown.

[34] In a letter dated February 17, 1995, Mr. Vaughan was offered another position in the public service; the effective date of his appointment was to be determined later. In a letter of March 6, 1995, Mr. Vaughan advised his employer that he understood that an early retirement incentive program would soon become available to employees who had been declared surplus and that this created an alternative to his either accepting or rejecting the job offer that he had received.

[35] Mr. Vaughan requested that ERI benefits be provided to him as of April 1, 1995, the date when the program was due to come into effect.

[36] In April 1995, Mr. Vaughan was informed that his lay-off date had been extended until July 12, 1995. He received an information package about the ERI program in May which, as anticipated, had come into force on April 1, 1995. Benefits under this program were not available to employees who had received a reasonable offer of employment before leaving the federal public service.

[37] In a letter of May 24, 1995, Mr. Vaughan reiterated his interest in receiving ERI benefits and his

## B. HISTORIQUE

[33] Les faits énoncés dans la déclaration qui sont pertinents en l'espèce peuvent être brièvement énoncés. M. Vaughan a occupé un emploi d'ingénieur en mécanique au ministère des Travaux publics de 1975 à 1996, et il a alors été mis à pied. Au mois d'octobre 1994, M. Vaughan a été avisé qu'il était excédentaire et qu'il serait mis à pied le 12 avril 1995. En vertu de la Directive sur le réaménagement des effectifs de 1991 (DRE), une entente s'appliquant dans l'ensemble de la fonction publique, le fonctionnaire embauché pour une période indéterminée dont les services ne sont plus nécessaires à cause du réaménagement des effectifs a le droit de recevoir une offre d'emploi raisonnable au sein de la fonction publique avant d'être mis à pied. À la suite de consultations avec le Conseil national mixte (CNM), la DRE était réputée faire partie de la convention collective que l'agent négociateur de M. Vaughan avait conclue avec la Couronne.

[34] Dans une lettre en date du 17 février 1995, M. Vaughan s'est vu offrir un autre poste au sein de la fonction publique; la date d'effet de sa nomination devait être fixée par la suite. Dans une lettre en date du 6 mars 1995, M. Vaughan a informé son employeur qu'il croyait comprendre qu'un programme d'encouragement à la retraite anticipée serait bientôt offert aux fonctionnaires qui avaient été déclarés excédentaires et que cela constituait une solution de rechange à l'acceptation ou au refus de l'offre d'emploi qui lui avait été faite.

[35] M. Vaughan a demandé que les PRA lui soient versées à compter du 1<sup>er</sup> avril 1995, date à laquelle le programme devait prendre effet.

[36] Au mois d'avril 1995, M. Vaughan a été informé que la date de mise à pied avait été prorogée au 12 juillet 1995. Il a reçu une trousse d'information au sujet du PERA au mois de mai, ce programme ayant, tel qu'il avait été prévu, pris effet le 1<sup>er</sup> avril 1995. Les prestations versées dans le cadre du programme n'ont pas été offertes aux fonctionnaires qui avaient reçu une offre d'emploi raisonnable avant de quitter la fonction publique fédérale.

[37] Dans une lettre en date du 24 mai 1995, M. Vaughan a encore une fois fait savoir qu'il voulait

intention to have left the public service as of April 1, 1995. He also stated that he did not regard the job offer that he had received in February as “reasonable” because it was subject to conditions. Nonetheless, the respondent advised him in July 1995 that his application for ERI benefits had been refused, on the ground that he had already received a reasonable job offer. Further, since he had not accepted that offer, he would be laid off. In January 1996, Mr. Vaughan was advised that his lay-off would be effective as of February 23, 1996, and his surplus status was extended until then.

[38] In a letter dated March 4, 1996, Mr. Vaughan filed a grievance alleging non-compliance with the WFAD and, in December 1996, his grievance was allowed at the second level of the grievance process by the Executive Committee of the NJC, which found that the job offer was not reasonable and that his lay-off was therefore not in accordance with the WFAD. Just before Christmas, Mr. Vaughan was offered an unconditional indeterminate appointment equivalent to his previous position.

[39] On receiving this letter, Mr. Vaughan advised his regional director that his employment in the private sector made it unlikely that he would be able to start in his new position for several months. Nonetheless, he was told that the position was effective as of February 17, 1997, and that failure to report for work on that date would be regarded as a rejection of the offer of employment. In a letter dated February 13, 1997, Mr. Vaughan told his employer that he intended to take his grievance to the next level of the process, because the respondent had not addressed the substance of his grievance letter of March 4, 1996, namely, his claim for ERI benefits. The respondent treated this letter as a rejection of the offer of employment.

[40] Following the decision of the Executive Committee of the NJC, Mr. Vaughan’s grievance was referred to an independent adjudicator under section 92 of the PSSRA. The Adjudicator confirmed the conclusion of the Executive Committee of the NJC that the job offer made to Mr. Vaughan in February 1995 was

recevoir les PRA et qu’il avait l’intention de quitter la fonction publique le 1<sup>er</sup> avril 1995. Il a également dit que, selon lui, l’offre d’emploi qui lui avait été faite au mois de février n’était pas [TRADUCTION] «raisonnable» parce qu’elle était assortie de conditions. Néanmoins, l’intimée a informé M. Vaughan, au mois de juillet 1995, que la demande qu’il avait faite en vue d’obtenir des PRA avait été refusée pour le motif qu’il avait déjà reçu une offre d’emploi raisonnable. En outre, puisqu’il n’avait pas accepté cette offre, il serait mis à pied. Au mois de janvier 1996, M. Vaughan a été informé que la mise à pied prendrait effet le 23 février 1996, et que la période de priorité excédentaire serait prorogée jusqu’à cette date-là.

[38] Dans une lettre en date du 4 mars 1996, M. Vaughan a présenté un grief dans lequel il alléguait que la DRE n’avait pas été observée et, au mois de décembre 1996, le Comité exécutif du CNM a fait droit au grief, au deuxième palier de la procédure, le Comité ayant conclu que l’offre d’emploi n’était pas raisonnable et que la mise à pied n’était donc pas conforme à la DRE. Juste avant Noël, M. Vaughan s’est vu offrir un poste non assorti de conditions pour une période indéterminée qui équivalait au poste qu’il occupait précédemment.

[39] En recevant cette lettre, M. Vaughan a informé le directeur régional qu’étant donné l’emploi qu’il exerçait dans le secteur privé, il était peu probable qu’il puisse occuper son nouveau poste, et ce, pour plusieurs mois. On lui a néanmoins dit que la nomination devait prendre effet le 17 février 1997 et que l’omission de se présenter au travail ce jour-là serait considérée comme un refus de l’offre d’emploi. Dans une lettre en date du 13 février 1997, M. Vaughan a informé son employeur de son intention de passer au palier suivant de la procédure parce que l’intimée n’avait pas réglé au fond son grief du 4 mars 1996, à savoir sa demande de PRA. L’intimée a considéré cette lettre comme un refus de l’offre d’emploi.

[40] À la suite de la décision du Comité exécutif du CNM, le grief de M. Vaughan a été renvoyé à un arbitre indépendant en vertu de l’article 92 de la LRTFP. L’arbitre a confirmé la conclusion du Comité exécutif du CNM selon laquelle l’offre d’emploi qui avait été faite à M. Vaughan au mois de février 1995 n’était pas

not reasonable, and that his lay-off as of February 23, 1996, was contrary to the WFAD and thus invalid. As a result, his surplus status should have been extended until February 17, 1997. The Adjudicator also held that the second offer was reasonable and that Mr. Vaughan's failure to report for work on February 17, 1997, as directed, constituted a rejection of the offer. The Adjudicator ordered that Mr. Vaughan be paid the separation benefits to which he was entitled under the collective agreement. However, he also stated that he had no jurisdiction to determine Mr. Vaughan's eligibility for ERI benefits, because they arose from statute, and not from the collective agreement.

[41] No further proceedings were instituted in respect of the Adjudicator's decision. However, on January 29, 1999, Mr. Vaughan filed the statement of claim that has given rise to the present proceedings.

### C. THE DECISION OF THE TRIAL DIVISION

[42] The Crown's motion to strike Mr. Vaughan's statement of claim was granted by Prothonotary Aronovitch: *Vaughan v. Canada* (2000), 182 F.T.R. 199. The Prothonotary found that Mr. Vaughan's complaint that he had been denied his right to ERI benefits could be the subject of a grievance under section 91 of the PSSRA. She carefully reviewed the case law, from both this Court and the appellate courts of Ontario and Nova Scotia, on the scope of the exclusiveness principle established by the Supreme Court of Canada in *Weber*.

[43] On the basis of the decision in *Johnson-Paquette v. Canada* (2000), 253 N.R. 305 (F.C.A.), the Prothonotary concluded that the grievance procedure established by section 91 of the PSSRA, and reproduced in the Master Collective Agreement between the Crown and Mr. Vaughan's bargaining agent, impliedly excluded the Court's jurisdiction over his statement of claim. Mr. Vaughan's cause of action was workplace-related and arose from the employment relationship, since it was in essence based on his claim to be entitled to ERI benefits and could therefore have been the subject of a grievance under section 91.

raisonnable, la mise à pied, le 23 février 1996, étant contraire à la DRE et n'étant donc pas valide. Par conséquent, la période de priorité excédentaire aurait dû être prorogée au 17 février 1997. L'arbitre a également conclu que la deuxième offre était raisonnable et que l'omission de M. Vaughan de se présenter au travail le 17 février 1997, comme on le lui avait demandé, constituait un refus de l'offre. L'arbitre a ordonné de verser à M. Vaughan l'indemnité de départ à laquelle il avait droit en vertu de la convention collective. Toutefois, il a également conclu qu'il n'avait pas compétence pour déterminer l'admissibilité de M. Vaughan aux PRA étant donné qu'elles étaient prévues par une loi plutôt que par la convention collective.

[41] Aucune autre instance n'a été engagée à la suite de la décision de l'arbitre. Toutefois, le 29 janvier 1999, M. Vaughan a déposé la déclaration qui a donné lieu à la présente instance.

### C. LA DÉCISION DE LA SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

[42] La requête que la Couronne a présentée en vue de faire radier la déclaration de M. Vaughan a été accueillie par le protonotaire Aronovitch: *Vaughan c. Canada* (2000), 182 F.T.R. 199. Le protonotaire a conclu que la plainte de M. Vaughan, à savoir qu'on avait dénié son droit aux PRA, pourrait faire l'objet d'un grief en vertu de l'article 91 de la LRTFP. Le protonotaire a minutieusement examiné la jurisprudence de cette Cour et des cours d'appels de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse en ce qui concerne la portée du principe d'exclusivité établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Weber*.

[43] Compte tenu de la décision rendue dans l'affaire *Johnson-Paquette c. Canada* (2000), 253 N.R. 305 (C.A.F.), le protonotaire a conclu que la procédure de règlement des griefs établie à l'article 91 de la LRTFP, et reproduite dans la convention cadre conclue entre la Couronne et l'agent négociateur de M. Vaughan, excluait implicitement la compétence de la Cour à l'égard de la déclaration. La cause d'action de M. Vaughan était liée au lieu de travail et découlait du rapport d'emploi puisqu'elle était essentiellement fondée sur l'allégation selon laquelle M. Vaughan avait droit aux PRA et qu'un grief aurait donc pu être présenté en vertu de l'article 91.

[44] The Prothonotary's order was upheld on appeal by Heneghan J. [(2001), 213 F.T.R. 144 (F.C.T.D.)], *supra*. She added to the reasons given by the Prothonotary the observation that it was not for the Court to assess the adequacy of the remedy available to Mr. Vaughan under section 91. Noting that an adverse decision by a grievance officer could have been the subject of an application for judicial review to the Trial Division under section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, Heneghan J. stated (at paragraph 32):

It is neither necessary nor appropriate for me to speculate on the range of remedies that could be available following judicial review had he pursued that route, except to observe that there is no evidence that the Respondent would have failed to respect the decision of the court and any directions concerning the process for determining entitlement to the benefit in issue.

#### D. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[45] The following statutory provisions are central to the disposition of this appeal.

*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35

**91. (1) Where any employee feels aggrieved**

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

- (i) a provision of a statute, or of a regulation, by-law, direction or other instrument made or issued by the employer, dealing with terms and conditions of employment, or
- (ii) a provision of a collective agreement or an arbitral award, or

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

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

[44] L'ordonnance du protonotaire a été confirmée en appel par M<sup>me</sup> le juge Heneghan [(2001), 213 F.T.R. 144 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), précité. Le juge a ajouté aux motifs énoncés par le protonotaire l'observation selon laquelle il n'incombait pas à la Cour de déterminer si le recours dont disposait M. Vaughan en vertu de l'article 91 était adéquat. En faisant remarquer qu'une décision défavorable rendue par un agent des griefs aurait pu faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire devant la Section de première instance en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, le juge Heneghan a dit ce qui suit (au paragraphe 32):

Il n'est pas nécessaire et il ne convient pas non plus de formuler des hypothèses sur l'éventail de recours que l'appelant aurait pu exercer après le contrôle judiciaire, s'il avait choisi cette voie. Je soulignerai simplement qu'il n'y a aucun élément de preuve indiquant que l'intimée n'aurait pas respecté la décision du tribunal et les directives qui auraient été données au sujet de la procédure à suivre pour déterminer le droit à la prestation en litige.

#### D. LE CONTEXTE LÉGISLATIF

[45] Les dispositions législatives suivantes sont cruciales aux fins du règlement du présent appel.

*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35.

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

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

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

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

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



...

(3) An employee who is not included in a bargaining unit for which an employee organization has been certified as bargaining agent may seek the assistance of and, if the employee chooses, may be represented by any employee organization in the presentation or reference to adjudication of a grievance.

(4) No employee who is included in a bargaining unit for which an employee organization has been certified as bargaining agent may be represented by any employee organization, other than the employee organization certified as bargaining agent, in the presentation or reference to adjudication of a grievance.

**92. (1) Where an employee has presented a grievance, up to and including the final level in the grievance process, with respect to**

**(a) the interpretation or application in respect of the employee of a provision of a collective agreement or an arbitral award,**

**(b) in the case of an employee in a department or other portion of the public service of Canada specified in Part I of Schedule I or designated pursuant to subsection (4),**

**(i) disciplinary action resulting in suspension or a financial penalty, or**

**(ii) termination of employment or demotion pursuant to paragraph 11(2)(f) or (g) of the *Financial Administration Act*, or**

**(c) in the case of an employee not described in paragraph (b), disciplinary action resulting in termination of employment, suspension or a financial penalty,**

**and the grievance has not been dealt with to the satisfaction of the employee, the employee may, subject to subsection (2), refer the grievance to adjudication.**

(2) Where a grievance that may be presented by an employee to adjudication is a grievance described in paragraph (1)(a), the employee is not entitled to refer the grievance to adjudication unless the bargaining agent for the bargaining unit, to which the collective agreement or arbitral award referred to in that paragraph applies, signifies in the prescribed manner its approval of the reference of the grievance to adjudication and its willingness to represent the employee in the adjudication proceedings.

...

96. ...

(3) Where a grievance has been presented up to and including the final level in the grievance process and it is not

[...]

(3) Le fonctionnaire ne faisant pas partie d'une unité de négociation pour laquelle une organisation syndicale a été accréditée peut demander l'aide de n'importe quelle organisation syndicale et, s'il le désire, être représenté par celle-ci à l'occasion du dépôt d'un grief ou de son renvoi à l'arbitrage.

(4) Le fonctionnaire faisant partie d'une unité de négociation pour laquelle une organisation syndicale a été accréditée ne peut être représenté par une autre organisation syndicale à l'occasion du dépôt d'un grief ou de son renvoi à l'arbitrage.

**92. (1) Après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, un fonctionnaire peut renvoyer à l'arbitrage tout grief portant sur:**

**a) l'interprétation ou l'application, à son endroit, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;**

**b) dans le cas d'un fonctionnaire d'un ministère ou secteur de l'administration publique fédérale spécifié à la partie I de l'annexe I ou désigné par décret pris au titre du paragraphe (4), soit une mesure disciplinaire entraînant la suspension ou une sanction pécuniaire, soit un licenciement ou une rétrogradation visé aux alinéas 11(2)f) ou g) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;**

**c) dans les autres cas, une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la suspension ou une sanction pécuniaire.**

(2) Pour pouvoir renvoyer à l'arbitrage un grief du type visé à l'alinéa (1)a), le fonctionnaire doit obtenir, dans les formes réglementaires, l'approbation de son agent négociateur et son acceptation de le représenter dans la procédure d'arbitrage.

[...]

96. [...]

(3) Sauf dans le cas d'un grief qui peut être renvoyé à l'arbitrage au titre de l'article 92, la décision rendue au dernier

one that under section 92 may be referred to adjudication, the decision on the grievance taken at the final level in the grievance process is final and binding for all purposes of this Act and no further action under this Act may be taken thereon.

...

#### 100. . . .

(4) For the purposes of any provision of this Act respecting grievances, the employer shall designate the person whose decision on a grievance constitutes the final or any level in the grievance process and the employer shall, in any case of doubt, by notice in writing, advise any person wishing to present a grievance, or the Board, of the person whose decision thereon constitutes the final or any level in the process. [Underlining added.]

### E. ISSUES AND ANALYSIS

#### 1. Preliminary Matters

##### (a) What is not in dispute

[46] It is useful to identify at the outset the common ground between the parties. First, although the collective agreement applicable to Mr. Vaughan reproduced the procedures contained in sections 91 and 92 of the PSSRA, entitlement to benefits under the ERI program did not arise from that agreement, but from the *Retirement Compensation Arrangements Regulations, No. 2, SOR/95-169* (Regulations), enacted pursuant to the *Special Retirement Arrangements Act, S.C. 1992, c. 46, Sch. I*.

[47] Second, since eligibility for the ERI program did not arise from the collective agreement, and Mr. Vaughan's complaint did not otherwise fall within section 92, the refusal to award him ERI benefits could not be referred to independent adjudication.

[48] Third, Mr. Vaughan's claim that he was entitled to the benefit of the ERI program could have been the subject of a grievance under subparagraph 91(1)(a)(i) since it involved the "interpretation or application, in respect of an employee, of . . . a regulation".

[49] Fourth, Mr. Vaughan at no time pursued his grievance through the process established under section 91 and the Master Agreement. In his reasons for deciding the grievance concerning the reasonableness of the first job offer, the Adjudicator stated that he had no

palier de la procédure applicable en la matière est finale et obligatoire, et aucune autre mesure ne peut être prise sous le régime de la présente loi à l'égard du grief ainsi tranché.

[. . .]

#### 100. [. . .]

(4) Pour l'application des dispositions de la présente loi concernant les griefs, l'employeur désigne les personnes dont la décision en cette matière constitue un palier de la procédure applicable, y compris le dernier. En cas de doute, il communique par écrit les noms de ces personnes à quiconque voulant déposer un grief, ou à la Commission. [Soulignements ajoutés.]

### E. POINTS LITIGIEUX ET ANALYSE

#### 1. Questions préliminaires

##### a) Ce qui n'est pas en litige

[46] Il est utile de déterminer au départ ce dont les parties conviennent. Premièrement, même si la convention collective applicable à M. Vaughan reproduisait les procédures prévues aux articles 91 et 92 de la LRTFP, le droit aux prestations versées dans le cadre du PERA ne découlait pas de cette convention, mais du *Règlement n° 2 sur le régime compensatoire, DORS/95-169* (le Règlement), pris conformément à la *Loi sur les régimes de retraite particuliers, L.C. 1992, ch. 46, ann. I*.

[47] Deuxièmement, étant donné que l'admissibilité au PERA ne découlait pas de la convention collective et que la plainte de M. Vaughan n'était pas par ailleurs visée à l'article 92, le refus de verser à M. Vaughan les PRA ne pouvait pas être renvoyé à un arbitrage indépendant.

[48] Troisièmement, l'allégation selon laquelle M. Vaughan était admissible au PERA aurait pu faire l'objet d'un grief en vertu du sous-alinéa 91(1)(a)(i) puisque la question se rapportait à «l'interprétation ou l'application à son égard [. . .] d'un règlement».

[49] Quatrièmement, M. Vaughan n'a jamais présenté son grief en se fondant sur la procédure établie en vertu de l'article 91 et dans la convention cadre. Dans les motifs qu'il a prononcés lorsqu'il a statué sur le grief concernant le caractère raisonnable de la première offre

jurisdiction to determine Mr. Vaughan's entitlement to ERI benefits. This suggests that Mr. Vaughan may have tried to raise this issue before the Adjudicator. Nonetheless, even if he had, Mr. Vaughan cannot be said thereby to have pursued his ERI benefits grievance through the statutory processes, because the Adjudicator had no jurisdiction to deal with this claim.

[50] Fifth, counsel for Mr. Vaughan conceded that the facts underlying a grievance cannot be the subject of a statement of claim in the courts if the dispute can also be the subject of an independent adjudication under section 92 of the PSSRA. See *Jadwani v. Canada (Attorney General)* (2001), 52 O.R. (3d) 660 (C.A.).

(b) The grievance process

[51] Subsection 91(1) of the PSSRA describes the broad range of employment-related issues that an employee may grieve, up to and including the final level of the grievance process provided for in the Act. This process does not apply to grievances for which another administrative procedure for redress is provided in or under an Act of Parliament. Thus, for example, complaints of racial or gender discrimination in the workplace are dealt with under the process established under *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6.

[52] The only procedural provision relating to the grievance process contained in section 91 relevant to this appeal is that an employee may be assisted and represented by an employees' organization in the presentation of a grievance: subsections 91(3) and (4).

[53] Most of sections 91 and 92 are reproduced in Article 35 of the Master Agreement between the Treasury Board and the Professional Institute of the Public Service of Canada, which is the agreement applicable to Mr. Vaughan. In addition, this Article supplements the skeletal procedural provisions of section 91.

[54] For example, Article 35.03 provides that the employee shall transmit the grievance to his or her

d'emploi, l'arbitre a dit qu'il n'avait pas compétence pour déterminer si M. Vaughan était admissible aux PRA. Cela donne à entendre que M. Vaughan aurait pu tenter de soulever la question devant l'arbitre. Néanmoins, même s'il l'avait fait, on ne peut pas dire que M. Vaughan aurait ainsi présenté son grief relatif aux PRA en se fondant sur des procédures prévues par la loi parce que l'arbitre n'avait pas compétence pour instruire cette demande.

[50] Cinquièmement, l'avocat de M. Vaughan a concédé que les faits sous-tendant le grief ne peuvent pas faire l'objet d'une déclaration devant les tribunaux judiciaires si le litige peut également faire l'objet d'un arbitrage indépendant en vertu de l'article 92 de la LRTFP. Voir *Jadwani v. Canada (Attorney General)* (2001), 52 O.R. (3d) 660 (C.A.).

b) La procédure de règlement des griefs

[51] Le paragraphe 91(1) de la LRTFP décrit toute la gamme des questions relatives à l'emploi à l'égard desquelles un employé peut présenter un grief, jusqu'au dernier palier de la procédure prévue à cette fin par la Loi. Cette procédure ne s'applique pas aux griefs pour lesquels un autre recours administratif de réparation est prévu sous le régime d'une loi fédérale. Ainsi, les plaintes de discrimination fondée sur la race ou sur le sexe au lieu de travail sont examinées selon la procédure établie en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.

[52] La seule disposition procédurale relative à la procédure de règlement des griefs figurant à l'article 91 qui est ici pertinente prévoit qu'un fonctionnaire peut se faire aider et être représenté par une organisation syndicale à l'occasion du dépôt d'un grief: paragraphes 91(3) et (4).

[53] La plupart des dispositions des articles 91 et 92 sont reproduites à l'article 35 de la convention cadre conclue entre le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada; cette convention s'applique à M. Vaughan. De plus, l'article en question de la convention cadre complète les dispositions procédurales squelettiques de l'article 91.

[54] Ainsi, l'article 35.03 prévoit que l'employé remet le grief à son superviseur immédiat ou à son responsable

immediate supervisor or local officer-in-charge, who in turn must forward it to the representative designated by the employer to deal with grievances at the appropriate step. Article 35.06 provides that the grievance procedure shall contain no more than four steps, starting with the first level of management, proceeding to two intermediate managerial levels, and ending at the fourth step with the Deputy Head or an authorized representative. Article 35.09-11 prescribes time limits for the presentation of a grievance at each step in the process, and for the employer's response.

[55] Only grievances to which section 92 applies can proceed from the fourth step to an adjudication by a member of the Public Service Staff Relations Board: subsection 92(1) and section 93. These include disputes arising from the collective agreement and the imposition of serious disciplinary penalties. Otherwise, subsection 96(3) provides, "the decision on the grievance taken at the final level in the grievance process is final and binding for all purposes of the Act and no further action under this Act may be taken."

[56] However, this finality provision does not shelter the final level decision on a section 91 grievance from an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Court Act*. Because the decision-maker is a "federal board, commission or other tribunal", the Federal Court has exclusive judicial review jurisdiction over decisions rendered at the final stage of the section 91 grievance process: *Federal Court Act*, subsections 18(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and (3) [as am. *idem*].

[57] Counsel for Mr. Vaughan stressed the informal nature of the process applicable to section 91 grievances and its emphasis on reaching a settlement. However, the collective agreement refers to informality only as a way of avoiding the grievance process, and not as a characteristic of the process itself. Thus, in Article 35.02 the parties acknowledge the "value of informal discussion between employees and their supervisors to the end that problems might be resolved without recourse to a formal grievance" (emphasis added). The reference

local qui, de son côté, l'adresse au représentant de l'employeur autorisé à traiter des griefs au palier approprié. L'article 35.06 prévoit que la procédure de règlement des griefs comprend quatre paliers au maximum, à savoir le premier niveau de direction, suivi de deux paliers intermédiaires de direction, et enfin le quatrième palier mettant en cause le chef de la direction ou son représentant autorisé. L'article 35.09-11 prescrit les délais qui s'appliquent à la présentation d'un grief à chaque palier de la procédure et à la réponse de l'employeur.

[55] Seuls les griefs auxquels l'article 92 s'applique peuvent passer de la quatrième étape à un arbitrage devant un membre de la Commission des relations de travail dans la fonction publique: paragraphe 92(1) et article 93. Ces griefs comprennent les litiges découlant de la convention collective et de l'imposition de mesures disciplinaires sévères. Par ailleurs, le paragraphe 96(3) prévoit que «la décision rendue au dernier palier de la procédure applicable en la matière est finale et obligatoire, et aucune autre mesure ne peut être prise sous le régime de la présente loi à l'égard du grief ainsi tranché».

[56] Toutefois, cette disposition relative au caractère final de la décision ne protège pas la décision rendue au dernier palier, lorsqu'un grief a été présenté en vertu de l'article 91, contre une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Étant donné que le décideur est un «office fédéral», la Cour fédérale a compétence exclusive pour ce qui est du contrôle judiciaire des décisions rendues à la dernière étape de la procédure prévue à l'article 91: *Loi sur la Cour fédérale*, paragraphes 18(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et (3) [mod., *idem*].

[57] L'avocat de M. Vaughan a souligné la nature informelle de la procédure applicable aux griefs fondés sur l'article 91 et le fait que l'accent est mis sur le règlement. Toutefois, la convention collective mentionne le caractère informel uniquement comme moyen d'éviter la procédure de règlement des griefs plutôt que comme caractéristique de la procédure elle-même. Ainsi, à l'article 35.02, les parties reconnaissent «l'utilité d'une explication officieuse entre les employés et leurs superviseurs de façon à résoudre les problèmes sans

to “a formal grievance” means the presentation of a grievance under the process established by section 91 and the collective agreement.

[58] Counsel also stated that grievances are often resolved on the basis of written representations and supporting documentation, although an employee may always request an oral hearing. As well, the representatives of the employer who act as grievance officers do not possess the legal powers of adjudicators on procedural matters, such as the attendance of witnesses, the production and admission of evidence, and the administration of oaths and solemn affirmations: PSSRA, sections 25 and 96.1 [as enacted by S.C. 1992, c. 54, s. 70].

[59] In addition, counsel pointed out, the decision-makers in the four-step grievance process are all representatives of the employer; it is not and does not purport to be an independent adjudication of the grievance. Only grievances falling within section 92 can be referred to an independent adjudicator.

#### (c) ERI benefits

[60] Under the ERI program, certain employees are entitled to a waiver of the pension reductions to which they would be subject on leaving the public service before qualifying for a full pension. All eligible surplus employees are entitled as of right to the benefit of this program. The conditions of eligibility are contained in section 4 [as am. by SOR/95-289, s. 3] of the Regulations, and sections 7 and 8 define in considerable detail the amount of the benefit to which eligible employees are entitled. The scheme leaves little room for the exercise of discretion.

[61] Disputes over entitlement to ERI benefits must inevitably be resolved on the basis of findings of fact about claimants and their circumstances, the interpretation of the statutory provisions and their application to the facts found by the decision-maker. On an application for judicial review to the Federal Court by an employee, the Court can review a decision to refuse ERI benefits for, among other things, procedural unfairness (including a reasonable apprehension of bias),

avoir recours à un grief officiel» (non souligné dans l’original). La mention d’«un grief formel» se rapporte au grief présenté en vertu de la procédure établie à l’article 91 et dans la convention collective.

[58] L’avocat a également affirmé que les griefs sont souvent réglés à l’aide d’observations écrites et de documents justificatifs, même si le fonctionnaire peut toujours demander la tenue d’une audience. De plus, les représentants de l’employeur qui agissent à titre d’agents des griefs ne possèdent pas les pouvoirs légaux qui sont conférés aux arbitres à l’égard de questions procédurales telles que la comparution des témoins, la production et l’admission de la preuve, et l’administration de serments et d’affirmations solennelles: articles 25 et 96.1 [édicé par L.C. 1992, ch. 54, art. 70] de la LRTP.

[59] De plus, selon l’avocat, les décideurs, dans la procédure de règlement des griefs en quatre étapes, sont tous des représentants de l’employeur; il n’y a pas et il n’est pas réputé y avoir d’arbitrage indépendant. Seuls les griefs visés à l’article 92 peuvent être renvoyés devant un arbitre indépendant.

#### c) Les PRA

[60] Dans le cadre du PERA, certains fonctionnaires ont droit à une renonciation à la réduction de la pension à laquelle ils seraient assujettis en quittant la fonction publique avant d’être admissibles à une pleine pension. Tous les fonctionnaires excédentaires admissibles peuvent de plein droit se prévaloir de ce programme. Les conditions d’admissibilité sont énoncées à l’article 4 [mod. par DORS/95-289, art. 3] du Règlement, et les articles 7 et 8 définissent dans les moindres détails le montant de la prestation à laquelle les fonctionnaires admissibles ont droit. Le régime laisse peu de place à l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire.

[61] Les litiges, pour ce qui est du droit aux PRA, doivent inévitablement être réglés à partir des conclusions de fait qui sont tirées au sujet des demandeurs et de leur situation, de l’interprétation des dispositions législatives et de leur application aux faits constatés par le décideur. Dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire présentée par un fonctionnaire, la Cour fédérale peut examiner une décision de refuser d’accorder les PRA pour déterminer, entre autres choses,

error of law in the interpretation or application of the relevant statutory provisions, or erroneous findings of fact made in a perverse or capricious manner or without regard to the material before the decision-maker. If satisfied that the decision contains one or more of these flaws, the Court may, among other things, set it aside and, where appropriate, order the grievance officer to decide the matter in accordance with the directions of the Court: *Federal Court Act*, subsection 18.1(3).

## 2. The Issues

[62] The issues to be decided in this appeal are as follows:

(i) Does the PSSRA impliedly exclude the jurisdiction of the Court under section 17 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3] of the *Federal Court Act* with respect to disputes arising from the employment relationship that may be grieved under the PSSRA, but cannot be referred to adjudication under section 92?

If it does, the statement of claim has been correctly struck and the appeal will be dismissed. If it does not, a second issue arises:

(ii) In the circumstances of this case, is there any reason why the Court should decline to exercise its jurisdiction over the appellant's statement of claim?

## 3. The Jurisprudence

[63] No decision of the Supreme Court of Canada expressly resolves these issues. However, on the basis of their previous decisions, some provincial courts of appeal would conclude that, if Mr. Vaughan had filed his statement of claim in the superior court of those provinces, the PSSRA does not impliedly oust their jurisdiction over it. Instructive as these may be, they are not binding on this Court.

[64] On the other hand, statements by the Federal Court of Appeal indicate that Parliament has impliedly

s'il y a eu iniquité procédurale (y compris une crainte raisonnable de partialité), si une erreur de droit a été commise dans l'interprétation ou dans l'application des dispositions législatives pertinentes, ou si des conclusions de fait erronées ont été tirées de façon abusive ou arbitraire ou sans qu'il soit tenu compte des éléments dont disposait le décideur. La Cour, si elle est convaincue que la décision comporte l'un ou l'autre de ces vices, peut notamment infirmer la décision et, le cas échéant, ordonner à l'agent des griefs de trancher l'affaire conformément aux instructions qu'elle donne: *Loi sur la Cour fédérale*, paragraphe 18.1(3).

## 2. Les points litigieux

[62] Les questions litigieuses à trancher dans cet appel sont ci-après énoncées:

(i) La LRTFP exclut-elle implicitement la compétence que possède la Cour en vertu de l'article 17 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3] de la *Loi sur la Cour fédérale* à l'égard des litiges découlant du rapport d'emploi qui peuvent faire l'objet d'un grief en vertu de la LRTFP, mais qui ne peuvent pas être renvoyés à l'arbitrage en vertu de l'article 92?

Dans l'affirmative, la déclaration a été correctement radiée et l'appel sera rejeté. Dans la négative, une deuxième question se pose:

(ii) Eu égard aux circonstances de la présente affaire, existe-t-il une raison pour laquelle la Cour devrait refuser d'exercer sa compétence à l'égard de la déclaration de l'appelant?

## 3. La jurisprudence

[63] Aucune décision de la Cour suprême du Canada ne règle expressément ces questions. Toutefois, compte tenu de leurs décisions antérieures, certaines cours d'appel provinciales concluraient que, si M. Vaughan avait déposé sa déclaration devant la cour supérieure provinciale, la LRTFP n'écarterait pas implicitement leur compétence à cet égard. Aussi intéressantes soient-elles, ces décisions ne lient pas la Cour.

[64] D'autre part, les remarques que la Cour d'appel fédérale a faites indiquent que le législateur a

excluded the Court's jurisdiction over claims that can be the subject of a grievance under section 91. Heneghan J. dismissed the appeal because she was of the view that *Johnson-Paquette* was binding authority for the proposition that the PSSRA ousted the Court's jurisdiction over Mr. Vaughan's claim.

[65] Unless they are distinguishable, *Johnson-Paquette*, and other decisions of this Court to similar effect, should be followed in the absence of compelling circumstances, such as the erosion of their authoritativeness by subsequent case law: *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370; [2002] F.C.J. No. 1375 (C.A.) (QL). I shall examine the decisions of this Court on the issue before turning to the relevant cases from the Supreme Court of Canada and provincial courts of appeal.

(a) Federal Court of Appeal

[66] *Johnson-Paquette* is the leading authority for the proposition that sections 91 and 92 form a comprehensive remedial scheme that impliedly excludes the jurisdiction of the Court over proceedings that are essentially based on grievable work-related conduct. Subsection 17(1) of the *Federal Court Act* confers concurrent jurisdiction on the Federal Court over actions against the Crown in right of Canada, "except as otherwise provided in this Act or any other Act of Parliament".

[67] Writing for the Court in *Johnson-Paquette*, Noël J.A. (at paragraph 10) said:

Parliament's will to exclude the intervention of the courts in labour relation disputes may therefore be expressly stated or arise by necessary implication. Where, as is the case for the PSSRA, Parliament has, through legislation, adopted what is obviously intended as a full code for the resolution of labour disputes in a given sector of activity and has made the outcome of the legislated processes final and binding on those concerned, it would offend the legislative scheme to permit recourse to ordinary courts which have not been assigned with these tasks. In order to give effect to such schemes, Parliament

implicitement exclu toute compétence de la Cour sur les demandes pouvant faire l'objet d'un grief en vertu de l'article 91. Le juge Heneghan a rejeté l'appel parce que, à son avis, l'arrêt *Johnson-Paquette* était une décision faisant autorité à l'appui de la thèse selon laquelle la LRTPF écartait la compétence de la Cour à l'égard de la demande de M. Vaughan.

[65] À moins de pouvoir faire l'objet d'une distinction, la décision *Johnson-Paquette* et les autres décisions de la présente Cour dans le même sens devraient être suivies en l'absence de circonstances contraignantes, par exemple lorsque la jurisprudence subséquente en atténue l'autorité: *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370; [2002] A.C.F. n° 1375 (C.A.) (QL). J'examinerai les décisions rendues par cette Cour sur ce point avant de parler des arrêts pertinents de la Cour suprême du Canada et des cours d'appel provinciales.

a) La Cour d'appel fédérale

[66] La décision *Johnson-Paquette* est la principale décision faisant autorité à l'appui de la thèse selon laquelle les articles 91 et 92 forment un régime de réparation exhaustif qui exclut implicitement la compétence de la Cour à l'égard d'une instance qui est essentiellement fondée sur une conduite, au lieu de travail, susceptible de faire l'objet d'un grief. Le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Cour fédérale une compétence concurrente sur les actions intentées contre la Couronne du chef du Canada, «[s]auf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale».

[67] Parlant au nom de la Cour dans l'arrêt *Johnson-Paquette*, le juge Noël, J.C.A., a dit ce qui suit (au paragraphe 10):

L'intention du législateur d'exclure l'intervention des tribunaux dans les litiges en matière de relations de travail peut donc être formulée expressément ou ressortir implicitement. Lorsque, comme c'est le cas pour la LRTPF, le législateur a, au moyen d'une loi, adopté ce qui se veut manifestement un code complet applicable à la résolution des litiges en matière de relations de travail dans un secteur donné d'activité et a rendu l'issue des recours prévus dans la loi finale et obligatoire pour les personnes concernées, le fait de permettre le recours aux tribunaux ordinaires auxquels ces tâches n'ont pas été

must be taken as having excluded recourse to the ordinary courts.

[68] Counsel for Mr. Vaughan suggested that, despite the breadth of this statement, the case can be distinguished on the ground that two of the four of Ms. Johnson-Paquette's interrelated grievances came under the collective agreement and, therefore, unlike Mr. Vaughan's grievance, were subject to independent adjudication under section 92: see *Johnson-Paquette*, paragraph 6, at footnote 5. As for the other two grievances, Noël J.A. said only that they "arguably come under section 91 of the PSSRA" (emphasis added). In these circumstances, counsel submitted, it is possible that, in making the broad statement of principle quoted above, the Court was not directing its mind to the situation where an employee's grievance clearly could not be referred to independent adjudication, but equally clearly fell within section 91.

[69] I am not persuaded by this argument. The Motions Judge whose decision to strike was under appeal in *Johnson-Paquette* expressly rejected an argument by Ms. Johnson-Paquette that she was entitled to commence an action in the Trial Division because the claim on which it was based was not covered by section 92. Accordingly, the Motions Judge held that the statutory scheme barred Ms. Johnson-Paquette's access to independent adjudication: *Johnson-Paquette v. Canada* (1998), 159 F.T.R. 42 (F.C.T.D.), at paragraphs 21 and 22. In these circumstances, the Court of Appeal's statement should be taken to include grievances under section 91 that could not be referred to independent adjudication under section 92.

[70] Counsel also argued that *Johnson-Paquette* is distinguishable on the ground that, unlike Mr. Vaughan, Ms. Johnson-Paquette had already pursued her grievance through the internal process, but had not applied for judicial review of the grievance officer's decision at the final level. As Noël J.A. noted (at paragraph 3):

attribuées porterait atteinte au régime législatif. Pour donner effet à ces régimes, il faut considérer que le législateur a exclu le recours aux tribunaux ordinaires.

[68] L'avocat de M. Vaughan a soutenu que, malgré la portée de cet énoncé, l'arrêt *Johnson-Paquette* peut faire l'objet d'une distinction pour le motif que deux des quatre griefs interdépendants présentés par M<sup>me</sup> Johnson-Paquette étaient régis par la convention collective et que contrairement au grief de M. Vaughan, ils pouvaient donc faire l'objet d'un arbitrage indépendant en vertu de l'article 92: voir *Johnson-Paquette*, au paragraphe 6, note de bas de page 5. Quant aux deux autres griefs, le juge Noël a uniquement dit qu'ils «sont visés par l'article 91 de la LRTFP» (non souligné dans l'original). L'avocat a soutenu que, dans ces conditions, il est possible qu'en énonçant d'une façon générale le principe susmentionné, la Cour ne songeait pas au cas où le grief présenté par le fonctionnaire ne pouvait clairement pas être renvoyé à un arbitrage indépendant, mais où il était également clairement visé à l'article 91.

[69] Cet argument ne me convainc pas. Le juge des requêtes dont la décision de radier la déclaration avait été portée en appel dans l'affaire *Johnson-Paquette* avait expressément rejeté l'argument selon lequel M<sup>me</sup> Johnson-Paquette avait le droit d'intenter une action devant la Section de première instance parce que la demande sur laquelle l'action était fondée n'était pas visée à l'article 92. Le juge des requêtes a donc statué que le régime législatif empêchait M<sup>me</sup> Johnson-Paquette d'avoir accès à un arbitrage indépendant: *Johnson-Paquette c. Canada* (1998), 159 F.T.R. 42 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), aux paragraphes 21 et 22. Dans ces conditions, l'énoncé de la Cour d'appel devrait être considéré comme comprenant les griefs fondés sur l'article 91 qui ne peuvent pas être renvoyés à un arbitrage indépendant en vertu de l'article 92.

[70] L'avocat a également soutenu que l'arrêt *Johnson-Paquette* peut faire l'objet d'une autre distinction pour le motif que, contrairement à M. Vaughan, M<sup>me</sup> Johnson-Paquette avait déjà présenté son grief au moyen de la procédure interne, mais qu'elle n'avait pas demandé le contrôle judiciaire de la décision rendue par l'agent des griefs au dernier palier. Comme le juge Noël l'a fait remarquer (au paragraphe 3):



Regardless of how one characterizes the cause of action which she now advances in her statement of claim, it obviously arose out of the facts which formed the basis of the four grievances which she filed under the PSSRA and which were all rejected in the course of a binding decision at the final level of the grievance process.

[71] Hence, by suing in tort, Ms. Johnson-Paquette was attempting to relitigate a matter that had already been the subject of administrative proceedings and thus to deprive the employer of the benefit of the 30-day limitation period within which applications for judicial review of decisions or orders of a federal tribunal must normally be made (*Federal Court Act*, subsection 18.1(2)).

[72] Thus, counsel submitted, the public policy in favour of finality and the avoidance of duplication in legal decision-making supported the striking of Ms. Johnson-Paquette's statement of claim as beyond the jurisdiction of the Court. However, this policy does not apply when, as here, the claimant has never resorted to the grievance process at all for the determination of the dispute that forms the essence of the statement of claim. A rule that an employee who has pursued statutory redress under section 91 is bound by her election, would not necessarily preclude her from electing to pursue her claim in court, instead of resorting to the statutory grievance process. Other decisions of this Court may be distinguished from the instant appeal on the same ground, including the recent decision in *Cleroux v. Canada (Attorney General)* (2002), 291 N.R. 379 (F.C.A.).

[73] *Johnson-Paquette* was distinguished on this ground in *Pleau v. Canada (Attorney General)* (1999), 181 N.S.R. (2d) 356 (C.A.), at paragraph 98, where the Court held that an employee who did not have access to independent adjudication under section 92 could elect to sue the Crown, rather than grieve under section 91. Referring to this distinction, Cromwell J.A. said (at paragraph 74):

Peu importe ce dont elle est qualifiée, la cause d'action que la demanderesse allègue maintenant dans sa déclaration découle manifestement des faits à l'appui des quatre griefs qu'elle a déposés sous le régime de la LRTFP et qui ont tous été rejetés dans une décision exécutoire rendue au dernier palier de la procédure de règlement des griefs.

[71] En engageant des poursuites fondées sur la responsabilité délictuelle, M<sup>me</sup> Johnson-Paquette tentait donc de plaider de nouveau une affaire qui avait déjà fait l'objet d'un recours administratif et, par conséquent, d'empêcher l'employeur de se prévaloir du délai de présentation de 30 jours qui s'applique normalement aux demandes de contrôle judiciaire de décisions ou d'ordonnances d'un office fédéral (*Loi sur la Cour fédérale*, paragraphe 18.1(2)).

[72] L'avocat a soutenu que la politique d'ordre public visant à assurer le caractère définitif des décisions et à éviter le chevauchement des décisions légales militait donc en faveur de la radiation de la déclaration de M<sup>me</sup> Johnson-Paquette pour le motif qu'elle excédait la compétence de la Cour. Toutefois, cette politique ne s'applique pas lorsque, comme c'est ici le cas, le demandeur n'a jamais eu recours à la procédure de règlement des griefs en vue de faire régler le litige qui forme l'essence de la déclaration. La règle selon laquelle le fonctionnaire qui s'est prévalu du recours prévu à l'article 91 est lié par son choix n'empêcherait pas nécessairement ce fonctionnaire de décider de s'adresser aux tribunaux judiciaires au lieu de recourir à la procédure de règlement des griefs prévue par la loi. Des distinctions peuvent être faites pour le même motif entre le présent appel et d'autres décisions de la Cour, y compris la décision récemment rendue dans l'affaire *Cleroux c. Canada (Procureur général)* (2002), 291 N.R. 379 (C.A.F.).

[73] L'arrêt *Johnson-Paquette* a fait l'objet d'une distinction pour ce motif dans l'arrêt *Pleau v. Canada (Attorney General)* (1999), 181 N.S.R. (2d) 356 (C.A.), au paragraphe 98, où il a été statué qu'un fonctionnaire qui n'avait pas accès à un arbitrage indépendant en vertu de l'article 92 pouvait décider de poursuivre la Couronne au lieu de présenter un grief en vertu de l'article 91. En parlant de cette distinction, le juge Cromwell a dit ce qui suit (au paragraphe 74):

It may be that where employees invoke the grievance procedure, as they are entitled, but not required to do, they are bound by the results, subject to judicial review: see s. 96(3) and Article M-38.15.

[74] However, writing for the Court of Appeal for Ontario in *Guenette v. Canada (Attorney General)* (2002), 60 O.R. (3d) 601, MacPherson J.A. stated (at paragraph 64) that an employee's recourse to the statutory grievance process was relevant, not to whether Parliament had ousted the courts' jurisdiction, but only to whether they should decline to exercise it in those circumstances. In my opinion, this is the better view. Accordingly, the Court's conclusion in *Johnson-Paquette* that the PSSRA ousted the Court's jurisdiction is applicable even where the employee has not resorted to the grievance process.

[75] Of the other cases decided by this Court on the impact of the PSSRA on the jurisdiction of the Federal Court, *Bouchard v. Canada (Minister of National Defence)* (1999), 187 D.L.R. (4th) 314 (F.C.A.), would seem to be immediately germane. The appellant in that case appears to have applied for judicial review of a refusal to reinstate her without having resorted to the statutory grievance procedure. The Court upheld the Prothonotary's decision to strike the application, on the ground that the grievance provisions of the PSSRA impliedly ousted the Court's jurisdiction under section 18.1 of the *Federal Court Act* to review the decision not to reinstate the applicant.

[76] However, in giving the reasons for judgment of the Court in *Bouchard*, Létourneau J.A. stated that the appellant alleged that she had resigned under the pressure of harassment at work. This led him to conclude (at paragraph 26):

It would certainly be possible for an adjudicator to legally conclude that the respondents' refusal in the circumstances to reinstate the appellant in her position constituted constructive

[TRADUCTION] Il se peut que lorsque des fonctionnaires invoquent la procédure de règlement des griefs, comme ils peuvent à bon droit le faire sans y être tenus toutefois, ils soient liés par le résultat, sous réserve d'un contrôle judiciaire: voir le paragraphe 96(3) et l'article M-38.15.

[74] Toutefois, en parlant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Guenette v. Canada (Attorney General)* (2002), 60 O.R. (3d) 601, le juge MacPherson a dit (au paragraphe 64) que le recours d'un fonctionnaire à la procédure de règlement des griefs prévue par la loi avait quelque chose à voir non pas avec la question de savoir si le législateur avait écarté la compétence des tribunaux judiciaires, mais uniquement avec la question de savoir si, dans ces conditions, ces tribunaux doivent refuser d'exercer leur compétence. À mon avis, telle est la meilleure façon d'envisager la question. Par conséquent, la conclusion que la Cour a tirée dans l'affaire *Johnson-Paquette*, à savoir que la LRTFP écartait la compétence de la Cour, s'applique même si le fonctionnaire n'a pas eu recours à la procédure de règlement des griefs.

[75] Parmi les autres affaires traitant de l'effet que la LRTFP a sur la compétence de la Cour fédérale qui ont été tranchées par la présente Cour, l'arrêt *Bouchard c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1999), 187 D.L.R. (4th) 314 (C.A.F.) semblerait être directement pertinent. Dans cette affaire-là, l'appelante semble avoir demandé le contrôle judiciaire du refus de la réintégrer dans ses fonctions sans avoir eu recours à la procédure de règlement des griefs prévue par la loi. La Cour a confirmé la décision du protonotaire de radier la demande pour le motif que les dispositions de la LRTFP portant sur les griefs écartaient implicitement la compétence conférée à la Cour par l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* lorsqu'il s'agissait d'examiner la décision de ne pas réintégrer la demanderesse.

[76] Toutefois, en prononçant les motifs du jugement de la Cour dans l'arrêt *Bouchard*, M. le juge Létourneau, J.C.A., a dit que l'appelante avait allégué qu'elle avait démissionné parce qu'elle était harcelée au travail. Cela a amené le juge à conclure ce qui suit (au paragraphe 26):

Il serait certes possible pour un arbitre de conclure légalement que le refus des intimés, dans les circonstances, de réintégrer l'appelante dans ses fonctions constitue un congédiement

dismissal. [Emphasis added.]

Because complaints of conduct leading to the termination of employment can be referred to independent adjudication under paragraph 92(1)(c), it is not clear that the Court was focussing on the issue presented by the instant appeal: the applicability of the *Weber* principle of exclusiveness to a situation where an employee has no right to the independent adjudication of his grievance.

[77] Also relevant is *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)*, 2002 FCA 239; [2002] F.C.J. No. 850 (C.A.) (QL) (*PSAC*), where, in short reasons, the Court upheld a decision of the Motions Judge (2001), 205 F.T.R. 270 (F.C.T.D.) to strike an application for judicial review of a decision of the Commissioner of the Canadian Grain Commission to place certain of its employees on temporary, unpaid “off-duty status.” The employees in question could have grieved this decision under section 91, but apparently did not. Instead, their union, PSAC, applied for judicial review of the decision to lay off the employees.

[78] However, it may be noted that, while the Court of Appeal’s reasons reiterated the broad statement of exclusivity by Noël J.A. in *Johnson-Paquette*, the facts of *PSAC* did not raise as clearly as those of the present case the issue in dispute here. In addition to the implied exclusion of the Court’s jurisdiction by the PSSRA, the application was also struck on the ground that the union lacked standing: it only had standing to seek judicial review on behalf of its members in limited circumstances, which did not include the facts of this case.

[79] The Motions Judge also concluded that, by virtue of the *Weber* principle, the Court’s jurisdiction over any application by the laid-off employees for the judicial review of the refusal to reinstate them was impliedly ousted by the grievance provisions of section 91 of the

déguisé (*constructive dismissal*). [Non souligné dans l’original.]

Étant donné que les plaintes portant sur une conduite ayant entraîné le licenciement peuvent être renvoyées à un arbitrage indépendant en vertu de l’alinéa 92(1)c), il n’est pas clair que la Cour ait mis l’accent sur la question qui nous occupe dans le présent appel, à savoir l’applicabilité du principe d’exclusivité énoncé dans l’arrêt *Weber* à un cas dans lequel le fonctionnaire n’a pas le droit de soumettre son grief à un arbitrage indépendant.

[77] L’arrêt *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2002 CAF 239; [2002] A.C.F. n° 850 (C.A.) (QL) (*AFPC*) est également pertinent; dans de brefs motifs, la Cour a confirmé la décision du juge des requêtes (2001), 205 F.T.R. 270 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), de radier une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le commissaire de la Commission canadienne des grains avait temporairement mis certains employés en «situation d’inactivité» sans paie. Les employés en question auraient pu présenter un grief en vertu de l’article 91, mais ils ne l’ont apparemment pas fait. Leur syndicat, l’AFPC, a plutôt demandé le contrôle judiciaire de la décision de mettre les employés à pied.

[78] Toutefois, il peut être noté que même si, dans ses motifs, la Cour d’appel a réitéré le principe général d’exclusivité énoncé par le juge Noël dans l’arrêt *Johnson-Paquette*, les faits de l’affaire *AFPC* ne soulevaient pas d’une façon aussi claire qu’en l’espèce la question qui est ici en litige. En plus de l’exclusion implicite de la compétence de la Cour par application de la LRTFP, la demande a également été radiée pour le motif que le syndicat n’avait pas qualité pour agir: il avait uniquement qualité pour solliciter le contrôle judiciaire au nom de ses membres dans des circonstances restreintes, qui ne comprenaient pas le cas qui nous occupe.

[79] Le juge des requêtes a également conclu qu’en vertu du principe énoncé dans l’arrêt *Weber*, la compétence de la Cour sur toute demande de contrôle judiciaire présentée par les fonctionnaires mis à pied à la suite du refus de les réintégrer dans leurs fonctions était

PSSRA. However, she further stated (at paragraph 64) that PSAC could refer its grievance over the loss of union dues resulting from union members being laid-off to the Public Service Staff Relations Board. Unlike Mr. Vaughan, PSAC had no remedy under section 91 of the PSSRA.

[80] On the other hand, at least one post-*Weber* decision of this Court, *Banerd v. Canada (Deputy Minister of National Revenue—M.N.R.)*, [1996] F.C.J. No. 260 (C.A.) (QL), may suggest that the section 91 procedures are not exclusive. In that case, the Court allowed an appeal and modified the order made by the Motions Judge ((1994), 88 F.T.R. 14 (F.C.T.D.)) striking from the statement of claim an allegation that the appellant's lay-off was invalid and a request that he be reinstated. The Motions Judge had said (at paragraph 15):

There is no contract of employment *per se* and there are no implied notice obligations. . . . There is a statutory scheme for the review of employment-related matters found in the *Public Service Employment Act* and the *Public Service Staff Relations Act*.

[81] In short reasons for judgment restoring the impugned allegation, Hugessen J.A. dealt with the Motions Judge's assertion that the appellant had a remedy under the PSSRA by saying (at paragraph 6):

It is also common ground that the *Public Service Staff Relations Act* could provide no relief of any kind to a person in the plaintiff's position who has been laid off [Emphasis added.]

[82] In my opinion, this decision is not helpful to the appellant in the instant case. Unlike the apparent situation in *Banerd*, it is common ground that Mr. Vaughan could have sought relief through the grievance process established under section 91 of the PSSRA with respect to his ERI benefits complaint. I would also add that, in *Banerd*, the Court did not refer to *Weber*, which

implicitement écartée par les dispositions de l'article 91 de la LRTFP applicables aux griefs. Toutefois, le juge a en outre dit (au paragraphe 64) que l'AFPC pouvait renvoyer à la Commission des relations de travail dans la fonction publique son grief relatif à la perte des cotisations syndicales résultant de la mise à pied des membres du syndicat. Contrairement à M. Vaughan, l'AFPC ne disposait d'aucun recours en vertu de l'article 91 de la LRTFP.

[80] D'autre part, au moins une décision rendue par la présente Cour après le prononcé du jugement dans l'affaire *Weber*, à savoir *Banerd c. Canada (Sous-ministre du Revenu national—M.R.N.)*, [1996] A.C.F. n° 260 (C.A.) (QL), peut donner à entendre que les procédures prévues à l'article 91 ne sont pas exclusives. Dans cette affaire-là, la Cour a accueilli l'appel et a modifié l'ordonnance ((1994), 88 F.T.R. 14 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)) par laquelle le juge des requêtes avait radié de la déclaration une allégation selon laquelle la mise à pied de l'appellant n'était pas valide, ainsi qu'une demande de réintégration. Le juge des requêtes avait dit ce qui suit (au paragraphe 15):

Il n'y a pas de contrat d'emploi proprement dit et il n'y a aucune obligation de préavis. [ . . . ] Les recours en matière d'emploi relèvent de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

[81] Dans de brefs motifs de jugement par lesquels il a rétabli l'allégation contestée, M. le juge Hugessen a examiné l'assertion du juge des requêtes selon laquelle l'appellant disposait d'un recours en vertu de la LRTFP; voici ce qu'il a dit (au paragraphe 6):

Les parties conviennent aussi que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* ne prévoit aucun recours de quelque nature que ce soit pour une personne occupant un poste comme celui du demandeur qui a été mise en disponibilité. [Non souligné dans l'original.]

[82] À mon avis, cette décision n'est pas utile à l'appellant en l'espèce. Contrairement à la situation apparente dans l'affaire *Banerd*, il est reconnu que M. Vaughan aurait pu demander une réparation au moyen de la procédure de règlement des griefs établie à l'article 91 de la LRTFP à l'égard des PRA. J'ajouterais également que, dans l'arrêt *Banerd*, la Cour n'a pas mentionné

had not been decided when the Motions Judge made his decision.

[83] Indeed, before *Weber* was decided, it was generally assumed that courts had jurisdiction over actions brought by employees in the federal public service against the Crown for declarations of right, as well as for damages in tort: see, for example, *Kelso v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 199; *Chander v. R.* (1984), 57 N.R. 54 (F.C.A.); *Mudarth v. Canada (Minister of Public Works)*, [1989] 3 F.C. 371 (T.D.). The courts decided the merits of employment-related disputes involved in these cases. Their reasons do not explicitly discuss the issue of jurisdiction, even though it would appear that the essence of the claims could have been the subject of a grievance under section 91. On the other hand, in some pre-*Weber* decisions, courts declined to exercise their jurisdiction over claims that could have been referred to an adjudicator under section 92: see, for example, *Public Service Alliance of Canada et al. v. Canada (Treasury Board) et al.* (1990), 36 F.T.R. 182 (F.C.T.D.).

[84] To conclude, with the exception of *Banerd*, the post-*Weber* jurisprudence of both Divisions of this Court broadly supports the proposition that the grievance provisions of the PSSRA impliedly exclude the Court's jurisdiction over work-related disputes that can be grieved under the PSSRA. And, because the existence of the Court's jurisdiction does not depend on whether the employee has resorted to the grievances process, *Johnson-Paquette* can be taken to have decided by necessary implication that the Court has no jurisdiction over a claim that, in essence, is a dispute that falls within the broad words of section 91, regardless of whether or not the employee has pursued a grievance under section 91.

[85] Nonetheless, recent and fully reasoned decisions of provincial courts of appeal have concluded that the PSSRA's internal grievance process is not exclusive. In light of this jurisprudence which diverges from that of

l'affaire *Weber*, qui n'avait pas encore été tranchée lorsque le juge des requêtes avait rendu sa décision.

[83] De fait, avant qu'une décision soit rendue dans l'affaire *Weber*, on présumait généralement que les tribunaux avaient compétence sur les actions que les fonctionnaires fédéraux intentaient contre la Couronne en vue d'obtenir des jugements déclaratoires portant sur des droits ainsi que des dommages-intérêts fondés sur la responsabilité délictuelle: voir par exemple *Kelso c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 199; *Chander c. R.* (1984), 57 N.R. 54 (C.A.F.); *Mudarth c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1989] 3 C.F. 371 (1<sup>re</sup> inst.). Les tribunaux judiciaires ont statué au fond sur les litiges relatifs à l'emploi qui étaient survenus dans ces affaires. Dans leurs motifs, il n'est pas expressément question de la compétence, même s'il semble que l'essence des demandes aurait pu faire l'objet d'un grief en vertu de l'article 91. D'autre part, dans certaines décisions rendues avant l'arrêt *Weber*, les tribunaux judiciaires ont refusé d'exercer leur compétence à l'égard de demandes qui auraient pu être renvoyées à un arbitre en vertu de l'article 92: voir par exemple, *Alliance de la Fonction publique du Canada et autres c. Canada (Conseil du Trésor) et autres* (1990), 36 F.T.R. 182 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

[84] En conclusion, à l'exception de l'arrêt *Banerd*, les décisions rendues par les deux sections de la Cour à la suite de l'arrêt *Weber* étayaient largement la thèse selon laquelle les dispositions relatives aux griefs de la LRTFP excluent implicitement la compétence de la Cour sur les conflits de travail susceptibles de faire l'objet d'un grief en vertu de la LRTFP. Et puisque l'existence de la compétence de la Cour ne dépend pas de la question de savoir si le fonctionnaire a eu recours à la procédure de règlement des griefs, l'arrêt *Johnson-Paquette* peut être considéré comme ayant dit que, d'une façon nécessairement implicite, la Cour n'a pas compétence sur une demande se rapportant, dans son essence, à un litige visé par le libellé général de l'article 91, indépendamment de la question de savoir si le fonctionnaire a présenté un grief en vertu de l'article 91.

[85] Néanmoins, dans des décisions pleinement motivées, les cours d'appel provinciales ont récemment conclu que la procédure interne de règlement des griefs prévue par la LRTFP n'est pas exclusive. Compte tenu

this Court, it is appropriate to reconsider whether the *Weber* principle applies to the PSSRA. In *Miller v. Canada (Attorney General)*, *supra*, this Court decided that it should be prepared to overrule its previous decisions when satisfied that subsequent jurisprudence had called their soundness into question.

[86] Moreover, no decision from this Court is indisputably on all fours with the present case, or considers in detail the considerations that have persuaded other courts that their jurisdiction is not impliedly ousted in respect of a dispute that is covered by section 91 but is not referable to independent adjudication under section 92.

(b) Supreme Court of Canada

[87] The Supreme Court of Canada is yet to decide whether the procedural fairness, or otherwise, of a statutory scheme is relevant to determining whether it ousts the original jurisdiction of the courts over employment-related disputes that fall within its terms. However, the Court has dismissed leave to appeal from two decisions by provincial courts of appeal holding that the grievance procedure under section 91 of the PSSRA does not exclude the jurisdiction of the courts over grievable disputes to which section 92 does not apply: *Atomic Energy Control Board v. Danilov*, [2000] 1 S.C.R. vi; *Attorney General of Canada v. Pleau*, [2002] 2 S.C.R. v. *Pleau* is very similar to the case before us, in so far as, in both cases, the claimants were covered by a collective agreement, had not resorted to the section 91 procedures and had no access to independent adjudication under section 92.

[88] Although refusal of leave cannot be taken to be an endorsement by the Supreme Court of Canada of the correctness of the decision in question, it may be a signal that this Court should engage seriously with an intermediate appellate court's reasoning that diverges

de cette jurisprudence, qui n'est pas conforme à celle de la présente Cour, il convient de déterminer de nouveau si le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* s'applique à la LRTFP. Dans l'arrêt *Miller c. Canada (Procureur général)*, précité, la présente Cour a statué qu'elle devrait être prête à s'écarter de ses décisions antérieures lorsqu'elle est convaincue que la jurisprudence subséquente remet leur bien-fondé en question.

[86] En outre, aucune décision de la présente Cour n'est sans conteste identique à la présente espèce ou ne comporte un examen détaillé des considérations qui ont persuadé d'autres tribunaux judiciaires que leur compétence n'était pas implicitement écartée à l'égard d'un litige qui est régi par l'article 91, mais qui ne peut pas être renvoyé à l'arbitrage indépendant en vertu de l'article 92.

b) La Cour suprême du Canada

[87] La Cour suprême du Canada doit encore déterminer si l'équité procédurale, ou quelque autre élément, d'un régime législatif a quelque chose à voir avec la question de savoir si la compétence en première instance des tribunaux judiciaires sur les litiges en matière d'emploi qui sont visés par ce régime est écartée. Toutefois, la Cour a refusé l'autorisation d'en appeler de deux décisions rendues par des cours d'appel provinciales dans lesquelles il avait été statué que la procédure de règlement des griefs prévue à l'article 91 de la LRTFP n'exclut pas la compétence des tribunaux judiciaires sur les litiges susceptibles de faire l'objet d'un grief auxquels l'article 92 ne s'applique pas: *Commission de contrôle de l'énergie atomique c. Danilov*, [2000] 1 R.C.S. vi; *Procureur général du Canada c. Pleau*, [2002] 2 R.C.S. v. L'affaire *Pleau* est fort semblable à l'affaire qui nous occupe dans la mesure où, dans les deux cas, les demandeurs, qui étaient régis par une convention collective, n'avaient pas eu recours aux procédures prévues à l'article 91 et n'avaient pas accès à un arbitrage indépendant en vertu de l'article 92.

[88] On ne saurait assimiler le refus d'autorisation à une reconnaissance de la part de la Cour suprême du Canada du caractère correct de la décision en question, mais ce refus peut indiquer que la présente Cour devrait se pencher sérieusement sur le raisonnement d'une cour

from that of this Court. Hence, the Supreme Court of Canada's jurisprudence dealing with the exclusiveness principle in the context of other labour relations regimes must be examined for whatever light it sheds on the precise problem under consideration here.

[89] While *Weber v. Ontario Hydro* is the leading authority on the exclusiveness of the procedures established for the redress of workplace grievances, it should not be applied without regard to context. The most significant of the contextual differences between the labour relations regime considered in *Weber* and that created by the PSSRA are that, under the provincial scheme, the collective agreement contains most of the terms and conditions of employment and that, since all grievances arising from a collective agreement are referable to arbitration, nearly all employment-related disputes are resolved by an impartial decision-maker.

[90] In contrast, under the federal scheme only some employment-related disputes are resolved by third-party arbitration, or adjudication as it is known in federal labour law. For the most part, disputes that do not arise from a collective agreement can be referred to outside adjudication only when they involve particularly serious consequences for an employee: disciplinary measures resulting in termination, suspension, demotion or a financial penalty, and termination or demotion on disciplinary and non-disciplinary grounds pursuant to paragraphs 11(2)(f) [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 81] and (g) [as am. *idem*] of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11. Many disputes do not fall within these categories because the terms and conditions governing employment in the federal public service are typically found, not only in the relevant collective agreement, but also in statutes, regulations, Treasury Board policy directives, and the like.

[91] An argument that the *Weber* principle does not apply to the internal grievance process under section 91

d'appel intermédiaire qui ne correspond pas à son propre raisonnement. Il faut donc examiner la jurisprudence de la Cour suprême du Canada relative au principe de l'exclusivité dans le contexte d'autres régimes en matière de relations de travail pour jeter la lumière sur le problème précis qui se pose en l'espèce.

[89] L'arrêt *Weber c. Ontario Hydro* est celui qui fait autorité pour ce qui est de l'exclusivité des procédures de réparation établies à l'égard des griefs liés au lieu de travail, mais il ne faudrait pas appliquer cet arrêt indépendamment de son contexte. La différence contextuelle la plus importante entre le régime de relations de travail dont il était question dans l'arrêt *Weber* et celui qui est créé par la LRTFP est la suivante: selon le régime provincial, la convention collective renferme la plupart des conditions d'emploi; or, étant donné que tous les griefs découlant d'une convention collective peuvent être renvoyés à l'arbitrage, presque tous les litiges relatifs à un emploi sont réglés par un décideur impartial.

[90] Par contre, en vertu du régime fédéral, seuls certains litiges relatifs à l'emploi sont réglés au moyen d'un arbitrage devant un tiers, ou au moyen d'un arbitrage tel qu'il existe en droit fédéral du travail. La plupart des litiges qui ne découlent pas d'une convention collective peuvent être renvoyés à un arbitrage extérieur uniquement lorsqu'ils comportent des conséquences particulièrement sérieuses pour le fonctionnaire: une mesure disciplinaire entraînant un licenciement, la suspension, une rétrogradation ou une sanction pécuniaire, et un licenciement ou une rétrogradation fondés sur des motifs d'ordre disciplinaire ou sur des motifs d'ordre non disciplinaire conformément aux alinéas 11(2)f) [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 81] et g) [mod., *idem*] de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11. De nombreux litiges n'appartiennent pas à ces catégories parce que les conditions régissant l'emploi au sein de la fonction publique fédérale sont habituellement énoncées non seulement dans la convention collective pertinente, mais aussi dans les lois, dans les règlements, dans les directives politiques du Conseil du Trésor et ainsi de suite.

[91] Selon un argument voulant que le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* ne s'applique pas à la procédure

of the PSSRA asserts that these contextual differences have legal significance. This argument has prevailed in provincial courts of appeal. However, the reasons given in *Weber* do not expressly rely on the independence of the grievance-resolution process as a basis for its conclusion that the court's jurisdiction over the appellant's cause of action had been impliedly excluded by the statutory scheme.

[92] Additional guidance on the scope of the *Weber* principle is provided by the Court's subsequent decision in *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360. This case is not directly on point either, because the principal issue was whether a grievance arising from a police chief's refusal to accept an officer's withdrawal of his resignation was within the jurisdiction of the arbitrator or of the Saskatchewan Police Commission, a statutory body. Moreover, the grievance process, culminating in an appeal from a municipal chief of police to the provincial Commission, was clearly both more independent and more formal than the internal process established under section 91 of the PSSRA.

[93] The Court in *Regina Police Assn.* also held that the analysis in *Weber* was as relevant to determining whether the arbitrator or the Saskatchewan Police Commission had jurisdiction to adjudicate a grievance as to determining whether an arbitrator or a court had jurisdiction. The Court concluded that the arbitrator had no jurisdiction over the grievance since the Commission clearly had jurisdiction over disciplinary matters and, in the circumstances of this case, the police chief's refusal to accept the officer's resignation was disciplinary in nature.

[94] Despite the differences between both the legal issues raised by the instant appeal and those in *Regina Police Assn.*, and the statutory provisions for resolving grievances, the judgment is nonetheless instructive for present purposes.

interne de règlement des griefs prévue à l'article 91 de la LRTFP, ces différences contextuelles ont une importance sur le plan juridique. Cet argument a prévalu devant les cours d'appel provinciales. Toutefois, les motifs énoncés dans l'arrêt *Weber* ne sont pas expressément fondés sur l'indépendance de la procédure de règlement des griefs en tant que fondement de la conclusion selon laquelle la compétence de la cour, en ce qui concerne la cause d'action de l'appelant, avait implicitement été exclue par le régime législatif.

[92] Dans l'arrêt subséquent *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, des lignes directrices additionnelles ont été énoncées au sujet de la portée du principe établi dans l'arrêt *Weber*. Cet arrêt n'est pas non plus directement pertinent, parce que la question principale était de savoir si un grief découlant du refus d'un chef de police de permettre à un agent de retirer sa démission relevait de la compétence de l'arbitre ou de la Saskatchewan Police Commission, qui était un organisme d'origine législative. En outre, la procédure de règlement des griefs, qui a abouti à l'introduction d'un appel par un chef de la police municipale devant la Commission provinciale, était clairement une procédure plus indépendante et plus formelle que la procédure interne établie en vertu de l'article 91 de la LRTFP.

[93] Dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, la Cour a également statué que l'analyse effectuée dans l'arrêt *Weber* était non seulement pertinente lorsqu'il s'agissait de déterminer si l'arbitre ou la Saskatchewan Police Commission avait compétence pour statuer sur un grief, mais aussi lorsqu'il s'agissait de déterminer si un arbitre ou un tribunal judiciaire avait compétence. La Cour a conclu que l'arbitre n'avait pas compétence à l'égard du grief puisque la Commission avait clairement compétence sur les questions de discipline et que, eu égard aux circonstances de l'affaire, le refus du chef de police d'accepter la démission de l'agent était de nature disciplinaire.

[94] Malgré les différences existant entre les questions de droit soulevées dans le présent appel et celles qui se posaient dans l'arrêt *Regina Police Assn.* ainsi qu'entre les dispositions législatives permettant le règlement des griefs, ce jugement est néanmoins instructif aux fins qui nous occupent.



[95] First, writing for the Court, Bastarache J. noted (at paragraph 34) the relevance to the application of *Weber* of the comprehensiveness of the statutory remedial scheme:

The underlying rationale for the approach to determining jurisdiction set out in *Weber, supra*, was based, in part, on the recognition that it would do violence to a comprehensive statutory scheme, designed to govern all aspects of the relationship between parties in a labour relations setting, to allow disputes to be heard in a forum other than that specified in the scheme. . . . [Emphasis added.]

Thus, if a scheme governing the resolution of disputes arising from the employment relationship extends to all, or nearly all, such disputes, the legislature may be presumed to have intended to exclude other fora for resolving such disputes, including the courts.

[96] Second, while the Court in *Regina Police Assn.* was principally concerned with the application of the *Weber* principle to two administrative decision-makers, it also put its mind to the exclusiveness of each of these bodies' jurisdiction *vis-à-vis* the courts. Thus, Bastarache J. said (at paragraph 26):

The question, therefore, is whether the legislature intended this dispute to be governed by the collective agreement or *The Police Act* and Regulations. If neither the arbitrator, nor the Commission have jurisdiction to hear the dispute, a court would possess residual jurisdiction to resolve the dispute. [Emphasis added.]

It is a reasonable inference from the underlined sentence quoted above that, in the view of Bastarache J., a court would not have jurisdiction over a dispute that fell within the jurisdiction of either one of the statutory bodies. In other words, in *Regina Police Assn.* the Court seems to have concluded, on the basis of *Weber*, both that each statutory decision-maker had a jurisdiction exclusive of the other and that the jurisdiction of each was exclusive of that of the courts.

[95] Premièrement, au nom de la Cour, M. le juge Bastarache a noté (au paragraphe 34), aux fins de l'application de l'arrêt *Weber*, jusqu'à quel point le caractère complet du régime de réparation prévu par la loi était pertinent:

Le raisonnement qui sous-tend le modèle adopté dans l'arrêt *Weber*, précité, pour déterminer l'instance décisionnelle compétente, était fondé, en partie, sur la reconnaissance que le fait de permettre que des litiges soient entendus par un tribunal autre que celui que prévoit un régime législatif complet destiné à régir tous les aspects des rapports entre les parties dans le cadre des relations du travail porterait atteinte à ce régime [. . .] [Non souligné dans l'original.]

Par conséquent, si un régime qui s'applique au règlement de litiges découlant du rapport d'emploi s'applique à tous les litiges de ce genre ou à presque tous les litiges de ce genre, on peut supposer que le législateur voulait exclure d'autres tribunaux aux fins du règlement de pareils litiges, et notamment les tribunaux judiciaires.

[96] Deuxièmement, dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, la Cour s'est principalement penchée sur l'application du principe énoncé dans l'arrêt *Weber* à deux décideurs administratifs, mais elle s'est également arrêtée à la question du caractère exclusif de la compétence de chacun de ces organismes par rapport aux tribunaux judiciaires. Le juge Bastarache a dit ce qui suit (au paragraphe 26):

Il faut donc se demander si le législateur a voulu que le présent litige soit régi par la convention collective ou par *The Police Act* et le Règlement. Lorsque ni l'arbitre ni la Commission n'ont compétence pour entendre le litige, les tribunaux possèdent une compétence résiduelle pour régler le litige. [Non souligné dans l'original.]

Il est raisonnable d'inférer à partir de la phrase qui a ci-dessus été soulignée que, de l'avis du juge Bastarache, un tribunal n'aurait pas compétence sur un litige relevant de la compétence de l'un ou l'autre des organismes d'origine législative. En d'autres termes, dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, la Cour semble avoir conclu, en se fondant sur l'arrêt *Weber*, que chaque décideur désigné par la loi avait compétence à l'exclusion de l'autre et que la compétence de chacun excluait la compétence des tribunaux judiciaires.

[97] Third, in *Regina Police Assn.* the Court applied the *Weber* principle to a dispute that was not based on a collective agreement and where the exclusive mechanism for resolving it was not an arbitrator. It follows that a scheme for dealing with employment-related disputes may constitute an exclusive remedial regime for the purpose of *Weber*, even though disputes do not arise from a collective agreement and are not resolved by arbitration. The *Weber* principle may thus apply to a scheme that lacks the consensual element of those considered in the foundation case of *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, as well as in *Weber* itself.

[98] Thus, in view of these extensions of the principle of exclusivity by *Regina Police Assn.*, it is not fatal to the implied ouster of the Court's jurisdiction over disputes falling within section 91 of the PSSRA that Mr. Vaughan's claim to ERI benefits was based on statute, not on a collective agreement, and that the procedures available under section 91 of the PSSRA for grieving the refusal of benefits are essentially statutory in origin and not consensual. However, because of the institutional and procedural differences between the Saskatchewan Police Commission and the grievance process under section 91, *Regina Police Assn.* is not dispositive of the issue raised in this appeal, namely, whether the *Weber* principle applies to a grievance process that cannot be regarded as impartial because it is administered by the employer.

[99] Counsel for Mr. Vaughan submitted that not much legal significance should be attached to the fact that the Master Agreement governing aspects of Mr. Vaughan's employment relationship incorporated the principal provisions of the statutory grievance scheme, and added some detail. In the last analysis, he submitted, the essentials of the PSSRA scheme are not consensual in nature: in the main, the grievance process is imposed on employees and, except for grievances within section

[97] Troisièmement, dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, la Cour a appliqué le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* à un litige qui n'était pas fondé sur une convention collective et où le mécanisme exclusif de règlement n'était pas le recours à un arbitre. Il s'ensuit qu'un régime, en ce qui concerne les litiges relatifs à un emploi, peut constituer un régime de réparation exclusif pour l'application de l'arrêt *Weber*, même si le litige ne découle pas d'une convention collective et même s'il n'est pas réglé par arbitrage. Le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* peut donc s'appliquer à un régime qui ne comporte pas l'élément consensuel tel que ceux qui ont été examinés dans l'arrêt de principe *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704, ainsi que dans l'arrêt *Weber* lui-même.

[98] Par conséquent, étant donné que l'arrêt *Regina Police Assn.* a élargi la portée du principe d'exclusivité, le fait que la demande faite par M. Vaughan en vue d'obtenir les PRA était fondée sur une loi plutôt que sur une convention collective et que les procédures prévues à l'article 91 de la LRTFP, aux fins du dépôt d'un grief à la suite du refus d'accorder des prestations, sont essentiellement d'origine législative plutôt que consensuelle ne porte pas un coup fatal à l'élimination implicite de la compétence de la Cour sur les litiges visés à l'article 91 de la LRTFP. Toutefois, à cause des différences d'ordre institutionnel et procédural qui existent entre la Saskatchewan Police Commission et la procédure de règlement des griefs prévue à l'article 91, l'arrêt *Regina Police Assn.* n'est pas déterminant en ce qui concerne la question soulevée dans le présent appel, à savoir si le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* s'applique à une procédure de règlement des griefs qui ne peut pas être considérée comme impartiale parce qu'elle est administrée par l'employeur.

[99] L'avocat de M. Vaughan a soutenu que, sur le plan juridique, il ne faudrait pas accorder beaucoup d'importance au fait que la convention cadre régissant certains aspects du rapport d'emploi incorporait les principales dispositions du régime de règlement des griefs prévu par la loi et y ajoutait certains détails. L'avocat a soutenu qu'en fin de compte, les éléments essentiels du régime prévu par la LRTFP ne sont pas de nature consensuelle: dans l'ensemble, la procédure de

92, it is controlled by the employer. While the collective agreement can and does put some flesh on the somewhat skeletal provisions of the process established in section 91, it cannot amend them.

[100] I do not disagree with these submissions, as far as they go. However, I would make two observations. First, except for those matters that cannot be included in a collective agreement by virtue of subsection 57(2) of the *Public Service Staff Relations Act*, it is open to employees' bargaining agents to attempt to expand the range of matters that can be referred to independent adjudication by having more of their members' terms and conditions of employment deemed to be included in the collective agreement. For example, the WFAD provided that, subject to a union's right to opt out, it was deemed to be a part of the collective agreement and that each agreement should refer to it. Second, the inclusion of sections 91 and 92 in the Master Agreement, as well as its elaboration of the procedures available under section 91, indicate that the arrangements for the resolution of grievances have a consensual aspect.

(c) Provincial courts of appeal

[101] As I have already noted, the application of the *Weber* principle to the dispute-resolution provisions of the PSSRA has been the subject of litigation in several provincial courts of appeal. In nearly every case, it has been decided that, in respect of grievances to which section 92 does not apply, the PSSRA does not exclude the provincial court's jurisdiction over suits against the Crown in right of Canada, a jurisdiction which has been concurrent with that of the Federal Court since 1993: *Federal Court Act*, subsection 17(1). See *Guenette v. Canada (Attorney General)*, *supra*; *Yearwood v. Canada (Attorney General)* (2002), 216 D.L.R. (4th) 462 (B.C.C.A.); *Bell v. Canada (Transport)* (2002), 209 Nfld. & P.E.I.R. 32 (C.A.). Equally notable are two earlier decisions on which these more recent cases build: *Pleau v. Canada (Attorney General)*, *supra*, and *Danilov v. Canada (Atomic Energy Control Board)* (1999), 48 C.C.E.L. (2d) 34 (Ont. C.A.). See also *Phillips v.*

règlement des griefs est imposée aux fonctionnaires et, à l'exception des griefs visés à l'article 92, elle relève de l'employeur. La convention collective peut étoffer et étoffe les dispositions plutôt squelettiques de la procédure établie à l'article 91, mais elle ne peut pas les modifier.

[100] Je souscris à ces arguments, jusqu'à un certain point. Toutefois, j'ai deux observations à faire. Premièrement, à l'exception des questions qui ne peuvent pas être incluses dans une convention collective en vertu du paragraphe 57(2) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, il est loisible aux agents négociateurs de chercher à élargir la gamme de questions qui peuvent être renvoyées à un arbitrage indépendant en faisant en sorte qu'un plus grand nombre des conditions d'emploi auxquelles sont assujetties leurs membres soient réputées être incluses dans la convention collective. Ainsi, la DRE prévoyait que, sous réserve du droit de refus du syndicat, la directive était réputée faire partie de la convention collective et chaque convention devait en faire mention. Deuxièmement, l'inclusion des articles 91 et 92 dans la convention cadre, ainsi que les précisions qui y sont données au sujet des procédures prévues à l'article 91, indiquent que les dispositions qui sont prises aux fins du règlement des griefs comportent un aspect consensuel.

c) Les cours d'appel provinciales

[101] Comme il en a déjà fait mention, l'application du principe énoncé dans l'arrêt *Weber* aux dispositions de la LRTFP relatives au règlement des litiges a donné lieu à des litiges devant plusieurs cours d'appel provinciales. Dans presque tous les cas, il a été décidé qu'en ce qui concerne les griefs auxquels l'article 92 ne s'applique pas, la LRTFP n'exclut pas la compétence de la cour provinciale à l'égard des poursuites engagées contre la Couronne du chef du Canada, compétence qui est depuis 1993 exercée de concert avec celle de la Cour fédérale: *Loi sur la Cour fédérale*, paragraphe 17(1). Voir *Guenette v. Canada (Attorney General)*, précité; *Yearwood v. Canada (Attorney General)* (2002), 216 D.L.R. (4th) 462 (C.A.C.-B.); *Bell v. Canada (Transport)* (2002), 209 Nfld. & P.E.I.R. 32 (C.A.). Il importe également de noter deux décisions antérieures sur lesquelles reposent ces décisions plus récentes: *Pleau v. Canada (Attorney General)*, précité, et *Danilov v.*

*Harrison* (2000), 196 D.L.R. (4th) 69 (Man. C.A.), where a similar result was reached in respect of the grievance procedure established under the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10.

[102] It will suffice for present purposes to focus on the most recent of these cases, *Guenette v. Canada (Attorney General)*, where MacPherson J.A. synthesizes the reasoning in previous cases and makes a powerful case for the non-application of *Weber* to disputes that can be grieved under section 91 but cannot be referred to an adjudicator under section 92.

[103] The facts of *Guenette* are similar to those in the present appeal in the following respects. First, the employees were covered by a collective agreement. Second, the dispute arose from the employment relationship and was regarded as capable of being pursued through the grievance process under section 91, but in fact was not. Third, the grievance could not have been referred to independent adjudication under section 92.

[104] As my colleague Sexton J.A. points out, however, differences do exist between the present appeal and *Guenette* with respect to the nature of the dispute and the relief sought. The appellants in *Guenette* had complained over a period of several years about the waste of public money and other forms of mismanagement in the Department where they were employed. They alleged not only that their complaints had been ignored, but also that they had been harassed in the workplace for speaking up, to the detriment of their careers and health. In order to remedy these alleged wrongs, the appellants each claimed \$3 million in general damages and loss of pension earnings, and a total of \$30 million in punitive and aggravated damages to establish a non-profit advocacy organization to protect the rights of government employees, especially on issues of the abuse of power and harassment.

*Canada (Atomic Energy Control Board)* (1999), 48 C.C.E.L. (2d) 34 (C.A. Ont.). Voir également *Phillips v. Harrison* (2000), 196 D.L.R. (4th) 69 (C.A. Man.), où un résultat similaire a été obtenu à l'égard de la procédure de règlement des griefs établie en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10.

[102] Il suffit aux fins qui nous occupent de nous arrêter à la décision la plus récente, *Guenette v. Canada (Attorney General)*, dans laquelle le juge MacPherson fait la synthèse du raisonnement qui avait été fait dans les décisions antérieures et présente un argument convaincant en faveur de la non-application de l'arrêt *Weber* aux litiges qui peuvent faire l'objet d'un grief en vertu de l'article 91, mais qui ne peuvent pas être renvoyés à un arbitre en vertu de l'article 92.

[103] Les faits de l'affaire *Guenette* sont à certains égards semblables à ceux du présent appel. Premièrement, les fonctionnaires étaient régis par une convention collective. Deuxièmement, le litige découlait du rapport d'emploi et il était considéré comme susceptible d'être assujéti à la procédure de règlement des griefs prévue à l'article 91, même si en fait il ne l'a pas été. Troisièmement, le grief n'aurait pas pu être renvoyé à un arbitrage indépendant en vertu de l'article 92.

[104] Toutefois, comme le souligne mon collègue, M. le juge Sexton, il existe de fait des différences entre le présent appel et l'arrêt *Guenette*, pour ce qui est de la nature du litige et de la réparation demandée. Dans l'affaire *Guenette*, les appelants s'étaient plaints pendant plusieurs années du gaspillage des fonds publics et d'autres formes de mauvaise gestion au sein du ministère où ils travaillaient. Les appelants alléguaient non seulement qu'il n'avait pas été tenu compte de leurs plaintes, mais aussi qu'ils avaient été harcelés au lieu de travail pour avoir exprimé leur point de vue au détriment de leur carrière et de leur santé. Afin de remédier à ces présumés torts, les appelants réclamaient chacun 3 millions de dollars au titre de dommages-intérêts généraux et de la perte de revenus de pension, et un montant total de 30 millions de dollars au titre de dommages-intérêts punitifs et majorés, en vue d'établir une organisation de défense des droits à but non lucratif

[105] Allegations of this kind typically involve making difficult findings of fact on the basis of extensive and conflicting evidence as well as balancing competing values in the interpretation and application of a broad standard, and the exercise of considerable judgment in fashioning an appropriate remedy. Further, the claims were not central to the employment relationship and the relief sought was well beyond that typically claimed in grievance processes. In other words, in view of the subject-matter of the claims in *Guenette*, and the relief sought, section 91 may have seemed to provide no real remedy to the plaintiffs.

[106] In contrast, the dispute in the present appeal is of a much narrower compass. It concerns Mr. Vaughan's eligibility for a carefully defined statutory right respecting early retirement and thus falls clearly within section 91. Although Mr. Vaughan's claim is doubtless not without its wrinkles, the facts required to establish eligibility for ERI benefits under the Regulations are relatively few and not overly complex. There is no reason to think that, apart from its failure to provide access to an impartial adjudicator, the statutory process is not equipped to resolve this dispute. Further, the claim is integral to the employment relationship. Nor does the relief sought in Mr. Vaughan's statement of claim (a declaration of entitlement to ERI benefits or an equivalent amount in damages) indicate that, in its essence, the dispute cannot be resolved under the section 91 procedures.

[107] Nonetheless, the cases cannot be distinguished on the ground that the plaintiffs in *Guenette* could not have grieved the substance of their complaint under section 91 of the PSSRA. In the Superior Court of Justice ([2000] O.J. No. 3604), Chadwick J. expressly held (at paragraph 51) that "[t]he harassment claim clearly arises from the relationship of employer/

pour protéger les droits des employés de l'État, en particulier sur des questions d'abus de pouvoir et de harcèlement.

[105] Les allégations de ce genre comportent normalement des conclusions de fait difficiles fondées sur de nombreux éléments de preuve contradictoires ainsi que l'appréciation de valeurs opposées dans l'interprétation et l'application d'une norme générale et l'exercice d'un jugement considérable aux fins de l'élaboration d'une réparation appropriée. En outre, les demandes n'étaient pas principalement axées sur le rapport d'emploi et la réparation sollicitée allait bien au-delà de ce qui est normalement demandé dans le cadre d'une procédure de règlement des griefs. En d'autres termes, compte tenu de l'objet des demandes qui étaient faites dans l'affaire *Guenette* et de la réparation sollicitée, l'article 91 peut avoir semblé ne fournir aux demandeurs aucune réparation réelle.

[106] Par contre, le litige dans le présent appel a une portée beaucoup plus étroite. Il porte sur l'admissibilité de M. Vaughan à un droit prévu par la loi minutieusement défini se rapportant à la retraite anticipée et il est donc clairement visé à l'article 91. Même si la demande de M. Vaughan n'est sans aucun doute pas parfaite, les faits nécessaires pour établir l'admissibilité aux PRA en vertu du Règlement sont relativement peu nombreux et ils ne sont pas trop complexes. Rien ne permet de croire qu'à part l'omission d'assurer l'accès à un arbitre impartial, la procédure prévue par la loi ne se prête pas au règlement du litige qui nous occupe. En outre, la demande fait partie intégrante du rapport d'emploi. La réparation sollicitée dans la déclaration de M. Vaughan (une déclaration portant sur le droit aux PRA ou un montant équivalent au titre des dommages-intérêts) indique que, dans son essence, le litige ne peut pas être réglé à l'aide des procédures prévues à l'article 91.

[107] Néanmoins, on ne saurait faire une distinction entre les différentes décisions en se fondant sur le fait que dans l'affaire *Guenette*, les demandeurs n'auraient pas pu présenter un grief sur le fond de leur plainte en vertu de l'article 91 de la LRTFP. Le juge Chadwick, de la Cour supérieure de justice ([2000] O.J. n° 3604), a expressément statué (au paragraphe 51) que

employee” and (at paragraph 53) that the plaintiffs’ “exaggerated or novel claim for damage” did not “take it outside the exclusive jurisdiction model”. It is inconceivable that Chadwick J. would have struck the plaintiffs’ claim on the basis of *Weber* if he had thought that it could not have been grieved under section 91.

[108] While the Court of Appeal did not expressly state that the appellants’ claims fell within section 91, MacPherson J.A.’s reasons proceed on the assumption that Chadwick J. was correct to conclude that, in its essentials, the plaintiffs’ claim could have been grieved under section 91. Otherwise, the Court would surely have reversed on the ground that the claim fell outside the broad wording of section 91, and would not have had to consider whether section 91 established an exclusive remedy.

[109] I should also note that in *Pleau* the plaintiffs’ claims had many of the characteristics of those in *Guenette*. Nonetheless, the Court in *Pleau* was of the view (at paragraph 54) that, while not subject to adjudication under section 92, the plaintiffs’ claims were grievable under the broad language of section 91. The facts of the present appeal fall precisely within what Cromwell J.A. described (at paragraph 102) as the narrow scope of court involvement with claims arising from the employer/employee relationship in the federal public service: Mr. Vaughan had no access to adjudication and had not had recourse to the grievance process.

[110] Since the Court in *Pleau* concluded that the PSSRA grievance process did not impliedly oust its jurisdiction over the claim of Mr. Pleau, a federal public service employee, it did not have to consider the Crown’s argument that the claims of his wife and children should be struck on the ground that, even though they had no access to the grievance process since

[TRADUCTION] «l’allégation relative au harcèlement découle clairement de la relation employeur-employé» et (au paragraphe 53) que [TRADUCTION] «la demande excessive ou nouvelle visant l’obtention de dommages-intérêts» des demandeurs [TRADUCTION] «ne soustra[yait] pas la demande au modèle de la compétence exclusive». Il est inconcevable que le juge Chadwick eût radié la demande des demandeurs en se fondant sur l’arrêt *Weber* s’il avait cru qu’aucun grief ne pouvait être présenté en vertu de l’article 91.

[108] La Cour d’appel n’a pas expressément dit que les demandes des appelants étaient visées à l’article 91, mais les motifs prononcés par le juge MacPherson reposaient sur l’hypothèse selon laquelle le juge Chadwick avait raison de conclure que la demande des demandeurs, pour ce qui est de ses points essentiels, aurait pu faire l’objet d’un grief en vertu de l’article 91. Autrement, la Cour aurait certes annulé la décision pour le motif que la demande n’était pas visée par le libellé général de l’article 91, et elle n’aurait pas eu à déterminer si l’article 91 établissait un recours exclusif.

[109] Je tiens également à faire remarquer que dans l’affaire *Pleau*, les demandes des demandeurs comportaient un grand nombre des caractéristiques qui se présentaient dans l’affaire *Guenette*. Néanmoins, dans l’arrêt *Pleau*, la Cour a exprimé l’avis (au paragraphe 54) selon lequel les demandes des demandeurs, même si elles n’étaient pas assujetties à l’arbitrage en vertu de l’article 92, pouvaient faire l’objet d’un grief en vertu du libellé général de l’article 91. Les faits du présent appel sont précisément visés par ce que le juge Cromwell a décrit (au paragraphe 102) comme étant le faible degré de participation judiciaire aux demandes découlant d’une relation employeur-employé au sein de la fonction publique fédérale: M. Vaughan n’avait pas accès à l’arbitrage et il n’avait pas eu recours à la procédure de règlement des griefs.

[110] Étant donné que, dans l’arrêt *Pleau*, la Cour a conclu que la procédure de règlement des griefs prévue par la LRTFP n’écartait pas implicitement sa compétence à l’égard de la demande de M. Pleau, qui était un fonctionnaire fédéral, il n’a pas été nécessaire d’examiner l’argument de la Couronne selon lequel les demandes de la conjointe et des enfants devaient être

they were not employees of the federal Crown, their claims were derivatives of Mr. Pleau's and should fall with his.

[111] Perhaps *Pleau* and *Guenette* would have been better decided on the ground that the nature of the allegations in the statements of claim and the relief sought were so far removed from typical employer/employee disputes and the grievance process was so manifestly unsuitable for resolving them, that they should have been regarded as falling outside section 91 altogether. However, since they were not, the courts' reasoning on the procedural unfairness issue cannot be dismissed as irrelevant to the issue raised in the present appeal. Nonetheless, I would agree that, if the PSSRA is to be interpreted as providing an exclusive remedy for disputes falling under section 91, it should not be interpreted so broadly as to cover complaints for which the internal grievance process cannot provide effective relief. As Estey J. said in *St. Anne Nackawic*, *supra* (at page 723) in a slightly different context, an employee should not suffer "a real deprivation of an ultimate remedy" for a grievance.

[112] A second difference between the present case and *Guenette* is that the dispute in *Guenette* was also covered by a Treasury Board directive and an Order in Council that enabled employees alleging workplace harassment to complain to the Investigation Director of the Public Service Commission. The existence of this alternative process may well have detracted from the argument that section 91 provided the exclusive means of resolving workplace disputes that could be grieved through the internal process established by the PSSRA. In contrast, no such alternative process was available to Mr. Vaughan.

[113] I turn now to examine the reasoning in *Guenette*. MacPherson J.A. identified (at paragraph 50) four

radiées pour le motif que, même si ceux-ci n'avaient pas accès à la procédure de règlement des griefs puisqu'ils n'étaient pas des employés de la Couronne fédérale, leurs demandes dérivait de celle de M. Pleau et devaient subir le même sort que la demande de celui-ci.

[111] Il aurait peut-être été préférable de rendre les décisions *Pleau* et *Guenette* en se fondant sur le fait que, par leur nature, les allégations figurant dans les déclarations et la réparation sollicitée étaient si éloignées des litiges habituels opposant un employeur à son employé et que la procédure de règlement des griefs se prêtait de toute évidence si peu à leur résolution qu'elles devaient être considérées comme n'étant absolument pas visées à l'article 91. Toutefois, puisque ce n'est pas ce qui s'est produit, le raisonnement des tribunaux pour ce qui est de l'iniquité procédurale ne peut pas être rejeté pour le motif qu'il n'a rien à voir avec la question soulevée dans le présent appel. Néanmoins, je souscris à l'avis selon lequel la LRTFP, si elle doit être interprétée comme prévoyant un recours exclusif pour ce qui est des litiges visés à l'article 91, ne devrait pas être interprétée d'une façon si générale qu'elle s'appliquerait aux plaintes pour lesquelles la procédure interne de règlement des griefs ne peut pas assurer une réparation efficace. Comme M. le juge Estey l'a dit, dans un contexte légèrement différent, dans la décision *St. Anne Nackawic*, précité (à la page 723), un employé ne devrait pas subir une «privation réelle du recours ultime».

[112] Une deuxième différence entre l'affaire qui nous occupe et l'affaire *Guenette* est que dans cette dernière affaire, le litige était également visé par une directive du Conseil du Trésor et par un décret autorisant les fonctionnaires qui alléguaient être harcelés au lieu de travail à déposer une plainte devant le directeur des enquêtes de la Commission de la fonction publique. L'existence de cette autre procédure peut bien avoir enlevé de la force à l'argument selon lequel l'article 91 prévoyait un mode exclusif de règlement des litiges survenus au lieu de travail qui étaient susceptibles de faire l'objet d'un grief au moyen de la procédure interne établie par la LRTFP. Par contre, M. Vaughan ne pouvait se prévaloir d'aucune autre procédure de ce genre.

[113] J'examinerai maintenant le raisonnement qui a été fait dans l'affaire *Guenette*. Le juge MacPherson a

considerations that Cromwell J.A. in *Pleau* had taken into account when concluding that the PSSRA did not impliedly oust the jurisdiction of the Court and that the *Weber* principle did not apply. In my respectful opinion, only one of these considerations is significant: the lack of access to an impartial adjudicator to determine the employee's legal rights. I shall consider each in turn.

(i) The language of subsection 91(1) is not mandatory

[114] Subsection 91(1) provides that an employee who feels aggrieved on account of any of the matters set out in the subsection "is entitled" to present the grievance at each of the levels of the grievance process provided by the PSSRA. The underlined words were said in *Pleau* and *Guenette* to indicate that the process is permissive: they do not require an employee with a grievance to have resort to the statutory process.

[115] In contrast, subsection 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, the provision considered in *Weber*, states:

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. [Emphasis added.]

The language of this provision is said to be mandatory and thus clearly to indicate that the statutory remedial scheme is exclusive.

[116] In my respectful opinion, however, these differences in statutory language are not significant indicators of different legislative intents.

[117] First, because the two provisions have different functions, they are not parallel. Subsection 91(1) of the PSSRA is directed at the employee who has a grievance. It does not provide that such an employee shall present a grievance at each level of the grievance procedure established by that section, because employees may

identifié (au paragraphe 50) quatre considérations dont le juge Cromwell avait tenu compte dans l'arrêt *Pleau* lorsqu'il avait conclu que la LRTFP n'écartait pas implicitement la compétence de la Cour et que le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* ne s'appliquait pas. À mon avis, l'une de ces considérations seulement est importante: l'absence d'accès à un arbitre impartial aux fins de la détermination des droits légaux de l'employé. J'examinerai chacune de ces considérations à tour de rôle.

(i) Le libellé du paragraphe 91(1) n'est pas obligatoire

[114] Le paragraphe 91(1) prévoit que le fonctionnaire qui s'estime lésé pour l'un ou l'autre des motifs qui y sont énoncés «a le droit» de présenter un grief à chacun des paliers de la procédure prévue par la LRTFP. Dans les arrêts *Pleau* et *Guenette*, il a été dit que ces mots indiquent qu'il s'agit d'une procédure facultative: ils n'exigent pas que le fonctionnaire s'estimant lésé ait recours à la procédure établie par la loi.

[115] Par contre, le paragraphe 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. (1990), ch. L.2, soit la disposition qui était en cause dans l'arrêt *Weber*, dit ce qui suit:

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. [Non souligné dans l'original.]

Il est affirmé que le libellé de cette disposition est obligatoire et qu'il indique donc clairement que le régime de réparation prévu par la loi est exclusif.

[116] Toutefois, à mon avis, ces différences, dans le libellé de la loi, n'indiquent pas vraiment des intentions différentes de la part du législateur.

[117] Premièrement, étant donné que les deux dispositions ont des fonctions différentes, elles ne sont pas parallèles. Le paragraphe 91(1) de la LRTFP vise le fonctionnaire qui dispose d'un grief. Il ne prévoit pas que le fonctionnaire doit présenter un grief à chaque palier de la procédure qui y est établie; en effet, le



legitimately decide not to seek any redress for a grievance. Therefore, the fact that subsection 91(1) says that an employee is entitled to grieve is, in my view, indeterminate of whether, if she decides to seek a remedy, she must do so through statutory procedures.

[118] In contrast, subsection 45(1) of the Ontario statute is directed at the content of the collective agreement and stipulates that it must provide for the binding arbitration of all differences between the parties arising from the collective agreement. It does not, however, expressly make it mandatory for employees with a grievance to resort to the arbitration arrangements made in the collective agreement, rather than to the courts. Indeed, the arbitration clause set out in subsection 45(2) of the Ontario *Labour Relations Act*, which is inserted into collective agreements that do not contain one, is very similar in wording to section 91. It provides that, “either of the parties may, after exhausting any grievance procedure established by this agreement, notify the other party of its desire to submit the difference or allegation to arbitration” (underlining added).

[119] In my opinion, if section 45 of the Ontario statute is regarded as evidence of a legislative intention to oust the jurisdiction of the courts, the language of section 91 does not preclude a similar conclusion. Moreover, since jurisdiction may be ousted by implication, it cannot be held that, in order to exclude the Court’s jurisdiction, a statute must explicitly provide that an employee can only seek redress for a workplace grievance through the means provided in the legislation. As Cromwell J.A. said in *Pleau* (at paragraph 39) “an express grant of exclusive jurisdiction is not necessary to sustain judicial deference to the statutory dispute resolution process.”

[120] In short, the different functions of subsections 45(1) and 91(1) in their respective statutory schemes, and the similarities in the wording of subsections 45(2) and 91(1), make it difficult for me to draw the same inferences from these provisions as the courts that

fonctionnaire peut légitimement décider de ne pas demander de réparation. Par conséquent, le fait que le paragraphe 91(1) dit qu’un fonctionnaire a le droit de présenter un grief n’indique pas à mon avis si, dans le cas où une réparation est demandée, le fonctionnaire doit le faire au moyen des procédures prévues par la loi.

[118] Par contre, le paragraphe 45(1) de la Loi de l’Ontario vise le contenu de la convention collective et précise que la convention doit prévoir l’arbitrage obligatoire à l’égard de tout différend entre les parties qui découle de la convention collective. Toutefois, cette disposition n’exige pas expressément que les fonctionnaires s’estimant lésés aient recours à la procédure d’arbitrage prévue par la convention collective plutôt qu’aux tribunaux judiciaires. De fait, la clause d’arbitrage énoncée au paragraphe 45(2) de la *Loi sur les relations de travail* de l’Ontario, laquelle est incorporée dans les conventions collectives qui ne contiennent pas pareille clause, est fort semblable au libellé de l’article 91. Elle prévoit qu’«une partie peut, après avoir épuisé la procédure de grief établie par la présente convention, aviser l’autre partie [. . .] de son intention de soumettre le différend ou l’allégation à l’arbitrage» (soulignement ajouté).

[119] À mon avis, si l’article 45 de la Loi de l’Ontario est considéré comme établissant l’intention du législateur d’écarter la compétence des tribunaux judiciaires, le libellé de l’article 91 n’empêche pas de tirer une conclusion similaire. En outre, étant donné que la compétence peut être implicitement écartée, il ne peut pas être statué qu’afin d’exclure la compétence de la Cour, une loi doit expressément prévoir qu’un fonctionnaire peut uniquement solliciter une réparation, pour un grief lié à son lieu de travail, de la façon prévue par la législation. Comme le juge Cromwell l’a dit dans l’arrêt *Pleau* (au paragraphe 39), [TRADUCTION] «l’octroi exprès d’une compétence exclusive n’est pas nécessaire pour justifier la réserve judiciaire à l’égard de la procédure de règlement des litiges prévue par la loi».

[120] Bref, les fonctions différentes des paragraphes 45(1) et 91(1) dans leurs régimes législatifs respectifs ainsi que les similarités entre le libellé du paragraphe 45(2) et celui du paragraphe 91(1) m’empêchent de faire, à partir de ces dispositions, les mêmes inférences que

decided *Guenette* and *Pleau*.

[121] Second, counsel for Mr. Vaughan conceded that the PSSRA impliedly ousted the Court's jurisdiction over disputes that could have been referred to adjudication under section 92. However, the language of that section is no more mandatory than that of subsection 91(1). Subsection 92(1) provides that, in the prescribed circumstances, "the employee may, . . . refer the grievance to arbitration." [Underlining added.] Thus, if the permissive language of section 92 is not inconsistent with the exclusiveness principle, neither is that of section 91.

(ii) Explicit provision in subsection 91(1) that the grievance procedure is not exclusive

[122] Subsection 91(1) of the PSSRA provides that the grievance procedure that it establishes applies only to disputes for which "no administrative procedure for redress is provided in or under an Act of Parliament". This provision is elaborated in Article 35.05 of the Master Agreement which states that any such alternative procedure "must be followed". Hence, it was said in *Guenette* (at paragraph 52) that, because Parliament expressly contemplated alternative means for the resolution of complaints otherwise falling within section 91 (such as the complaint process established under the *Canadian Human Rights Act*), it is less likely that the section 91 arrangements were intended to exclude the jurisdiction of the courts.

[123] However, it is not clear to me why the fact that the grievance procedure under section 91 must yield to other statutory administrative procedures for the redress of employment-related grievances indicates that, absent such procedures, section 91 does not exclude the Court's jurisdiction.

[124] As I have already noted, the Supreme Court of Canada seems to have been of the view in the *Regina Police Assn.* case that the Superior Court retained

celles que les tribunaux ont faites dans les arrêts *Guenette* et *Pleau*.

[121] Deuxièmement, l'avocat de M. Vaughan a concédé que la LRTFP écartait implicitement la compétence de la Cour à l'égard des litiges qui auraient pu être renvoyés à l'arbitrage en vertu de l'article 92. Toutefois, le libellé de cette disposition n'est pas plus obligatoire que celui du paragraphe 91(1). Le paragraphe 92(1) prévoit que, dans des circonstances prescrites, «un fonctionnaire peut renvoyer à l'arbitrage [le] grief» [soulignement ajouté]. Par conséquent, si le libellé facultatif de l'article 92 n'est pas incompatible avec le principe de l'exclusivité, le libellé de l'article 91 ne l'est pas non plus.

(ii) Le paragraphe 91(1) prévoit expressément que la procédure de règlement des griefs n'est pas exclusive

[122] Le paragraphe 91(1) de la LRTFP prévoit que la procédure de règlement des griefs qui y est établie s'applique uniquement aux litiges pour lesquels «aucun [. . .] recours administratif de réparation [n']est ouvert sous le régime d'une loi fédérale». Cette disposition est précisée à l'article 35.05 de la convention cadre, qui dit que toute autre procédure de ce genre «doit être suivie». Par conséquent, dans l'arrêt *Guenette* (au paragraphe 52), il a été dit que, parce que le législateur fédéral a expressément prévu une autre façon de régler les plaintes qui étaient par ailleurs visées à l'article 91 (comme la procédure de règlement des plaintes établie en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*), il est peu probable que les dispositions de l'article 91 aient été destinées à exclure la compétence des tribunaux judiciaires.

[123] Toutefois, selon moi, il n'est pas clair que le fait que la procédure de règlement des griefs prévue à l'article 91 doit céder le pas à d'autres procédures administratives prévues par la loi aux fins du règlement de griefs liés à un emploi indique qu'en l'absence de pareilles procédures, l'article 91 n'exclut pas la compétence de la Cour.

[124] Comme il en a déjà fait mention, la Cour suprême du Canada semble avoir cru, dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, que la Cour supérieure conservait sa

jurisdiction only when a dispute fell within the jurisdiction of neither the arbitrator, nor the Saskatchewan Police Commission. There is nothing in the reasons of Bastarache J. to suggest that, because the legislature had divided jurisdiction over work-related disputes between two administrative bodies, it was more difficult to conclude that each body exercised exclusive jurisdiction within its allotted sphere.

(iii) The limited preclusive clause in the PSSRA

[125] The “final and binding” clause typically protecting the awards of grievance arbitrators appointed under provincial labour relations statutes, including the legislation considered in *Weber*, is far less comprehensive than the preclusive clauses protecting from judicial review the decisions of most labour relations boards, including the Canada Industrial Relations Board: see *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, subsection 22(1).

[126] Nonetheless, while a finality clause “does not have the preclusive effect of a full privative clause” (*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paragraph 31), the Supreme Court of Canada has regarded the inclusion of such a clause as one of the indicia of a legislative intent that arbitration is to be the exclusive forum for resolving workplace disputes arising from the collective agreement: see, for example, *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co.*, *supra*, at page 710.

[127] The finality clause governing the section 91 grievance process, however, is more limited than the typical “final and binding” clause protecting arbitral decisions. Subsection 96(3) of the PSSRA provides that a decision on a grievance at the final level, that is not referable to adjudication under section 92, “is final and binding for all purposes of this Act and no further action under this Act may be taken thereon.” [Underlining added.] Article 35.13 of the Master Agreement tracks the

compétence uniquement lorsqu’un litige ne relevait pas de la compétence de l’arbitre ou de la Saskatchewan Police Commission. Il n’y a rien dans les motifs du juge Bastarache qui donne à entendre que, parce que la législature avait partagé entre deux organismes administratifs la compétence à l’égard des conflits de travail, il était plus difficile de conclure que chaque organisme exerçait une compétence exclusive dans sa sphère de compétence.

(iii) La clause limitative restreinte figurant dans la LRTFP

[125] La clause relative à la décision «finale et obligatoire» protégeant habituellement les décisions des arbitres chargés de se prononcer sur des griefs qui sont désignés en vertu des lois provinciales en matière de relations de travail, y compris la législation qui a été examinée dans l’arrêt *Weber*, est beaucoup moins exhaustive que les clauses limitatives mettant à l’abri du contrôle judiciaire les décisions de la plupart des commissions de relations de travail, y compris le Conseil canadien des relations industrielles: voir le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, paragraphe 22(1).

[126] Néanmoins, une clause relative au caractère final d’une décision «n’a pas l’effet d’exclusion de la clause privative intégrale» (*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, au paragraphe 31), mais selon la Cour suprême du Canada, l’inclusion de pareille clause montrait que le législateur voulait que l’arbitrage soit le recours exclusif aux fins du règlement des litiges découlant de la convention collective qui surviennent au lieu de travail: voir, par exemple, *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co.*, précité, à la page 710.

[127] Toutefois, la clause relative au caractère final d’une décision régissant la procédure de règlement des griefs prévue à l’article 91 a une portée plus restreinte que la clause relative à la décision «finale et obligatoire» habituelle qui protège les décisions arbitrales. Le paragraphe 96(3) de la LRTFP prévoit que la décision rendue au dernier palier, dans le cas d’un grief qui ne peut pas être renvoyé à l’arbitrage en vertu de l’article 92, «est finale et obligatoire, et [qu’] aucune autre mesure

language of subsection 96(3): “the decision taken at the final step in the grievance process is final and binding and no further action may be taken under the *Public Service Staff Relations Act*.”

[128] By limiting the finality of decisions to the purposes of the Act, Parliament may be regarded as intending that decisions at the final level of the grievance process are not “final and binding” for other purposes, such as an action for damages in tort or for a declaration of right. In my opinion, however, the force of this argument is reduced by the following two considerations.

[129] First, the significance of the relatively weak preclusive clause in subsection 96(3) should be assessed by reference to other provisions in the PSSRA, rather than to provincial legislation. As I have already noted, counsel for Mr. Vaughan conceded that an employee with a grievance that can be referred to adjudication under section 92 may only seek judicial redress under section 18.1 of the *Federal Court Act* by means of an application for judicial review of the Adjudicator’s decision: section 92 is exclusive of the original jurisdiction of the courts. However, decisions by adjudicators are no longer protected by a preclusive clause at all. Viewed in this context, subsection 96(3) appears rather more robust than when it is compared to the unadorned “final and binding” clause typically found in provincial labour relations legislation.

[130] Second, when defining the roles of an administrative agency and the courts for standard of review purposes courts are nowadays apt to afford less importance than once they did to the precise wording, or existence, of a preclusive clause. The presence of a partial preclusive clause in the enabling statute is merely

ne peut être prise sous le régime de la présente loi à l’égard du grief ainsi tranché» [soulignement ajouté]. L’article 35.13 de la convention cadre reprend le libellé du paragraphe 96(3): «[L]a décision prise au dernier palier de la procédure de règlement est définitive et exécutoire et il ne peut pas être pris d’autres mesures en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*».

[128] Il est possible de considérer qu’en limitant le caractère final des décisions pour l’application de la Loi, le législateur voulait que les décisions, au dernier palier de la procédure applicable en la matière, ne soient pas «finales et obligatoires» à d’autres fins, comme dans le cas d’une action en dommages-intérêts fondée sur la responsabilité délictuelle ou d’une action visant l’obtention d’un jugement déclaratoire portant sur un droit. Toutefois, à mon avis, les deux considérations suivantes ont pour effet d’atténuer la force de cet argument.

[129] Premièrement, l’importance de la clause limitative relativement faible figurant au paragraphe 96(3) devrait être appréciée par rapport aux autres dispositions de la LRTFP, plutôt que par rapport à la législation provinciale. Comme je l’ai déjà fait remarquer, l’avocat de M. Vaughan a concédé qu’un fonctionnaire dont le grief peut être renvoyé à l’arbitrage en vertu de l’article 92 peut uniquement solliciter une réparation judiciaire en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* au moyen d’une demande de contrôle judiciaire de la décision de l’arbitre: l’article 92 exclut la compétence en première instance des tribunaux judiciaires. Toutefois, les décisions rendues par les arbitres ne sont plus du tout protégées par une clause limitative. Considéré dans ce contexte, le paragraphe 96(3) semble passablement plus fort que dans le cas où on le compare à la simple clause de la décision «finale et obligatoire» qui figure habituellement dans la législation provinciale sur les relations de travail.

[130] Deuxièmement, lorsqu’ils définissent le rôle d’un organisme administratif et des cours de justice pour l’application de la norme de contrôle, les tribunaux judiciaires sont maintenant aptes à accorder moins d’importance qu’autrefois au libellé précis, ou à l’existence, d’une clause limitative. La présence d’une

one of the contextual factors to be considered as part of a pragmatic or functional analysis: *Pushpanathan, supra*, at paragraph 31. Hence, to attribute much significance to the limited nature of the finality clause in subsection 96(3) for the purpose of deciding whether the Court's original jurisdiction over a dispute is impliedly ousted would not accord with the diminished importance of preclusive clauses, and their particular wording, in contemporary judicial review proceedings.

(iv) No access to a specialized and independent decision-making body under section 91

[131] The aspect of the procedures under section 91 of the PSSRA, and their elaboration in the Master Agreement, that most significantly differentiates them from those considered in cases where *Weber* has been applied, is that section 91 does not provide employees with access to an impartial decision-maker who is independent of the employer, has the legal powers to compel the production of evidence and the attendance of witnesses, and can decide questions of common law.

[132] Not much information can be gleaned from the Act, the Master Agreement or the appeal record about either the operation of the four-level grievance process or the qualifications and experience of the management personnel who serve as grievance officers. It is equally important, however, not to overlook or to downplay the significance of what is known about the section 91 process or may be inferred from it.

[133] First, employees are entitled to the essential elements of the participatory process found in many relatively informal administrative decision-making contexts. In addition, the duty of fairness, including the rule against bias, applies at least to the final level of the grievance process and, in some circumstances, may require disclosure to the employee of information relevant to an employee's claim that is in the possession of the grievance officers.

clause limitative partielle dans une loi habilitante constitue simplement l'un des facteurs contextuels à prendre en considération en tant que partie intégrante de l'analyse pragmatique ou fonctionnelle: *Pushpanathan, précité*, au paragraphe 31. Attribuer de nos jours, dans une procédure de contrôle judiciaire, beaucoup d'importance à la nature restreinte de la clause de la décision finale figurant au paragraphe 96(3) pour déterminer si la compétence en première instance de la Cour à l'égard d'un litige est implicitement écartée ne serait donc pas conforme à l'importance moins grande des clauses limitatives et à leur libellé particulier.

(iv) L'article 91 ne prévoit pas l'accès à un organisme décideur spécialisé indépendant

[131] L'aspect des procédures prévues à l'article 91 de la LRTFP, avec les précisions données à ce sujet dans la convention cadre, qui distinguent le plus ces procédures de celles dont il est question dans les causes où l'arrêt *Weber* a été appliqué est que l'article 91 ne prévoit pas l'accès des fonctionnaires à un décideur impartial indépendant de l'employeur, qui possède les pouvoirs légaux nécessaires pour exiger la production d'éléments de preuve et la comparution de témoins et qui peut se prononcer sur des questions de common law.

[132] La Loi, la convention cadre et le dossier d'appel ne donnent pas beaucoup de renseignements au sujet de l'application de la procédure de règlement des griefs à quatre paliers ou au sujet des compétences et de l'expérience des membres du personnel de direction qui agissent comme agents de griefs. Toutefois, il ne faut pas non plus omettre de tenir compte de l'importance de ce qui est connu au sujet de la procédure prévue à l'article 91 ou de ce qui peut être inféré à ce sujet ou omettre d'y accorder l'importance voulue.

[133] Premièrement, les fonctionnaires ont droit aux éléments essentiels de la procédure de participation qui existe dans de nombreux contextes de prises de décisions administratives relativement informelles. De plus, l'obligation d'équité, y compris la règle interdisant la partialité, s'applique, du moins au dernier palier de la procédure de règlement des griefs et, dans certaines circonstances, peut exiger la divulgation au fonctionnaire de renseignements se rapportant à sa demande qui sont entre les mains des agents de griefs.

[134] Second, while neither the PSSRA nor the Master Agreement specifies who can be appointed a grievance officer, it is in the interests of good management-employee relations that grievances are handled effectively and that section 92 references, when available, are kept to a minimum. Hence, there are good reasons for selecting grievance officers from management personnel with relevant knowledge and skills.

[135] Third, while the grievance process is internal, it provides employees with a structured opportunity to have grievances considered by persons at ascending levels in the employer's managerial hierarchy. Contrary to the oblique suggestion of counsel, it cannot be assumed that the section 91 procedures never result in decisions that resolve a grievance favourably to the employee. Indeed, Mr. Vaughan's complaint that the job offer originally made to him was unreasonable was upheld at the second level of the section 91 internal grievance process before it was referred to adjudication under section 92. Moreover, since the statutory procedural provisions governing the internal grievance procedure are sparse, there is considerable scope for their improvement through collective bargaining.

[136] Fourth, the availability of judicial review of an adverse final level decision on a grievance that cannot be referred to an adjudicator under section 92 provides external discipline for decision-makers, and brings an independent measure of quality control to both process and outcome. On an application for judicial review to the Trial Division under section 18.1 of the *Federal Court Act*, the Court can be asked to review the fairness of the administrative process, the rationality of material findings of fact, and the lawfulness of the decision or action in question.

[134] Deuxièmement, ni la LRTFP ni la convention cadre ne précisent qui peut être désigné à titre d'agent de griefs, mais pour assurer de bonnes relations entre la direction et les fonctionnaires, les griefs devraient être traités d'une façon efficace et il faudrait avoir recours le moins souvent possible aux renvois fondés sur l'article 92, le cas échéant. Par conséquent, il existe de bonnes raisons de choisir parmi les membres du personnel de direction des agents de griefs qui ont les connaissances et les compétences pertinentes.

[135] Troisièmement, bien que la procédure de règlement des griefs soit une procédure interne, elle donne aux fonctionnaires une possibilité structurée de faire examiner leurs griefs par des personnes à des paliers de plus en plus élevés de la direction de l'employeur. Contrairement à la proposition détournée de l'avocat, il ne peut pas être supposé que les procédures prévues à l'article 91 n'entraînent jamais de décisions qui règlent un grief d'une façon favorable au fonctionnaire. De fait, l'allégation selon laquelle l'offre d'emploi qui a initialement été faite à M. Vaughan était déraisonnable a été maintenue au deuxième palier de la procédure interne de règlement des griefs prévue à l'article 91 avant que l'affaire soit renvoyée à l'arbitrage en vertu de l'article 92. En outre, étant donné que les dispositions législatives procédurales régissant la procédure interne de règlement des griefs sont peu détaillées, il est fort possible de les améliorer au moyen de la négociation collective.

[136] Quatrièmement, le fait qu'il est possible de présenter une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision défavorable rendue au dernier palier à l'égard d'un grief qui ne peut pas être renvoyé à un arbitre en vertu de l'article 92 assure que des mesures disciplinaires externes sont prises à l'égard des décideurs et qu'il existe un degré indépendant de contrôle de la qualité quant à la procédure et quant au résultat. Dans le cadre d'une demande de contrôle présentée devant la Section de première instance en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, on peut demander à la Cour d'examiner le caractère équitable de la procédure administrative ainsi que la rationalité des conclusions de fait importantes et la légitimité de la décision ou de la mesure en question.

[137] The Court has a wide range of remedies and powers at its disposal for discharging its review function, including the powers to admit affidavit evidence, to order a decision-maker to perform a legal duty and to declare an employee's legal rights. In addition, where appropriate, a judge may direct that an application for judicial review proceed as an action: subsection 18.4(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5]. This provision was inserted because of a concern that the summary nature of an application might be unsuitable in some cases where a declaration was sought: *Haig v. Canada*, [1992] 3 F.C. 611 (C.A.).

[138] Thus, in the context of the facts of the present appeal, if the grievance officers failed to decide Mr. Vaughan's complaint that he had been unlawfully refused ERI benefits, or unreasonably delayed making a decision, the Court could order the final level decision-maker to decide the grievance in accordance with the law: *Federal Court Act*, paragraph 18.1(3)(a). The Court could also set aside a decision to dismiss the grievance if it concluded that the decision-maker had erred in law in interpreting or applying the statutory provisions defining eligibility for ERI benefits, and remit the matter with a direction that it be redetermined consistently with the Court's reasons: paragraph 18.1(3)(b). Finally, if trial procedures were necessary to resolve critical factual issues, the application could be converted into an action: subsection 18.4(2).

[139] For a recent example of the Court's setting aside for error of law a decision of a final level decision-maker to uphold a reprimand, and remitting it with directions, see *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82 (T.D.). Given the informal and non-independent nature of the grievance process, it would seem unlikely that the Court would be prepared to defer to the final level decision-maker on questions that were not purely factual in nature.

[137] La Cour dispose d'une vaste gamme de réparations et de pouvoirs lorsqu'elle s'acquitte de sa fonction d'examen; elle possède notamment le pouvoir d'admettre une preuve par affidavit, d'ordonner au décideur de s'acquitter d'une obligation légale et de se prononcer sur les droits légaux d'un employé. De plus, le cas échéant, le juge peut, s'il l'estime indiqué, ordonner qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action: paragraphe 18.4(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5]. Cette disposition a été insérée parce que l'on craignait que la nature sommaire d'une demande ne convienne peut-être pas dans certains cas lorsqu'un jugement déclaratoire était demandé: *Haig c. Canada*, [1992] 3 C.F. 611 (C.A.).

[138] Par conséquent, dans le contexte des faits du présent appel, si les agents de griefs omettaient de statuer sur la plainte selon laquelle M. Vaughan s'était illégalement vu refuser les PRA, ou selon laquelle on avait tardé d'une façon déraisonnable à rendre une décision, la Cour pourrait ordonner au décideur au dernier palier de statuer sur le grief conformément au droit: alinéa 18.1(3)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Cour pourrait également annuler la décision par laquelle le grief est rejeté si elle concluait que le décideur avait commis une erreur de droit en interprétant ou en appliquant les dispositions législatives définissant l'admissibilité aux PRA, et elle pourrait renvoyer l'affaire en ordonnant qu'une nouvelle décision soit rendue conformément aux motifs qu'elle a prononcés: alinéa 18.1(3)b). Enfin, s'il fallait engager des procédures en première instance pour régler les questions de fait cruciales, la demande pourrait être transformée en une action: paragraphe 18.4(2).

[139] Pour un examen récent d'une décision par laquelle, en se fondant sur le fait qu'une erreur de droit avait été commise, la Cour a annulé la décision d'un décideur au dernier palier de confirmer une réprimande, et a renvoyé l'affaire en donnant des directives, voir *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82 (1<sup>re</sup> inst.). Étant donné la nature informelle et non indépendante de la procédure de règlement des griefs, il semblerait peu probable que la Cour soit prête à s'en remettre au décideur au dernier palier quant à des questions qui ne sont pas de nature purement factuelle.

(d) Summary

[140] I would summarize as follows my principal conclusions on the jurisprudence considered above. First, although no previous case decided by this Court raises as clearly the precise issue in dispute in this appeal, post-*Weber* decisions of both divisions of the Federal Court, with one possible exception, provide general support for the proposition that the statutory grievance process is the exclusive forum for resolving disputes falling within section 91.

[141] Second, in *Regina Police Assn.*, the Supreme Court broadened the basis of the *Weber* principle. The comprehensiveness of statutory workplace grievance procedures is part of the basis of the rationale for presuming a legislative intent to exclude the jurisdiction of the courts to adjudicate a dispute that could have been grieved. Consequently, *Weber* is not limited to situations where the dispute arises from a collective agreement and arbitration is the statutorily designated means of resolving differences.

[142] Third, in my respectful view, decisions from provincial courts of appeal, the most apposite of which are *Pleau* and *Guenette*, have tended both to exaggerate the importance of the differences between the wording of the PSSRA and the Ontario legislation considered in *Weber*, and to minimize the legal significance of the comprehensive nature of the statutory scheme created by the PSSRA and of the right of an aggrieved employee to apply to the Federal Court for judicial review.

[143] In addition, *Pleau*, on which *Guenette* heavily relies, is based in part on the view that the *Weber* principle is limited to grievances that arise from a collective agreement and are to be resolved through arbitration. However, *Regina Police Assn.* indicates that the exclusiveness principle is of broader application.

d) Résumé

[140] Je résumerais comme suit les principales conclusions que j'ai tirées en me fondant sur la jurisprudence qui a ci-dessus été examinée. Premièrement, bien qu'aucune décision antérieure de la Cour ne soulève d'une façon aussi claire la question précise qui est en litige dans le présent appel, les décisions rendues par les deux sections de la Cour fédérale après le prononcé du jugement *Weber*, sauf pour une exception possible, étayaient d'une façon générale la thèse selon laquelle la procédure de règlement des griefs prévue par la loi est un recours exclusif aux fins du règlement des litiges visés à l'article 91.

[141] Deuxièmement, dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, la Cour suprême a élargi le fondement du principe énoncé dans l'arrêt *Weber*. Le caractère exhaustif des procédures de règlement des griefs mettant en cause le lieu de travail qui sont prévues par la loi fait partie du fondement du raisonnement selon lequel il est présumé que le législateur voulait exclure la compétence des tribunaux judiciaires lorsqu'il s'agissait de statuer sur un litige susceptible de faire l'objet d'un grief. Par conséquent, l'arrêt *Weber* n'est pas limité aux situations dans lesquelles le litige découle d'une convention collective et où l'arbitrage est le moyen désigné par la loi aux fins du règlement des différends.

[142] Troisièmement, à mon avis, les décisions des cours d'appel provinciales, dont les plus pertinentes sont les décisions rendues dans les affaires *Pleau* et *Guenette*, ont eu tendance à exagérer l'importance des différences entre le libellé de la LRTFP et celui de la législation de l'Ontario qui a été examinée dans l'arrêt *Weber* et à minimiser l'importance sur le plan juridique de la nature exhaustive du régime législatif créé par la LRTFP et du droit du fonctionnaire s'estimant lésé de demander à la Cour fédérale d'exercer un contrôle judiciaire.

[143] De plus, l'arrêt *Pleau*, sur lequel l'arrêt *Guenette* repose fortement, est en partie fondé sur l'idée selon laquelle le principe énoncé dans l'arrêt *Weber* est limité aux griefs qui découlent d'une convention collective et qui doivent être réglés par arbitrage. Toutefois, l'arrêt *Regina Police Assn.* indique que le principe de l'exclusivité a une application plus générale.



#### 4. Conclusion

[144] Stripped to its essentials, this appeal turns on interpreting the relevant provisions of the PSSRA in light of two competing considerations. On the one hand, the fact that Mr. Vaughan and other employees who are aggrieved by an occurrence or matter affecting their terms and conditions of employment, to which section 92 does not apply, have no access to third-party adjudication militates in favour of courts' retaining jurisdiction over claims that, in essence, fall within the broad terms of section 91. Parliament should not normally be deemed to authorize the determination of a person's legal rights without the opportunity of a fair hearing before an impartial administrative decision-maker, or a court.

[145] On the other hand, the strong trend in labour relations law in recent years has been to reduce the role of the courts and not to supplement statutory dispute mechanisms that are, to a greater or a lesser degree, the result of, or could be the subject of, collective bargaining. The courts' interventions in collective bargaining regimes in the past were often regarded as inimical to the purposes underlying labour relations legislation. In addition, to conclude that the PSSRA does not impliedly oust the courts' jurisdiction over claims falling within section 91 would fragment the Federal Court's exclusive judicial review jurisdiction over federal administrative tribunals, including those regulating labour relations in the federal public service.

[146] Although he did not address this latter consideration, MacPherson J.A. stated in *Guenette* (at paragraph 59) that an employee's access to judicial review in the Federal Court in respect of a final level decision was immaterial to determining whether the statutory scheme created by the PSSRA is exclusive. However, the fact that the right of an unsuccessful grievor to make an application for judicial review is found in the *Federal Court Act*, rather than in the

#### 4. Conclusion

[144] Le présent appel se rapporte essentiellement à l'interprétation des dispositions pertinentes de la LRTFP compte tenu de deux considérations contradictoires. D'une part, le fait que M. Vaughan et d'autres fonctionnaires s'estimant lésés, à la suite d'un événement ou à l'égard d'une question touchant leurs conditions d'emploi auxquels l'article 92 ne s'applique pas, n'ont pas accès à l'arbitrage devant un tiers indique que les tribunaux judiciaires devraient conserver leur compétence à l'égard des demandes qui sont, dans leur essence, visées par le libellé général de l'article 91. Le législateur ne devrait normalement pas être réputé autoriser la détermination des droits légaux d'une personne sans que celle-ci ait la possibilité de bénéficier d'une audience équitable devant un décideur administratif impartial ou devant un tribunal judiciaire.

[145] D'autre part, on a depuis quelques années fortement tendance, en droit du travail, à réduire le rôle des tribunaux judiciaires et à ne rien ajouter aux mécanismes législatifs de règlement des litiges qui, dans une mesure plus ou moins grande, résultent ou pourraient faire l'objet de négociations collectives. Les interventions passées des tribunaux judiciaires dans les régimes de négociation collective ont souvent été considérées comme allant à l'encontre des buts sous-tendant la législation en matière de relations de travail. De plus, conclure que la LRTFP n'écarte pas implicitement la compétence des tribunaux judiciaires à l'égard des demandes visées à l'article 91 aurait pour effet de fragmenter la compétence exclusive de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire des décisions rendues par les tribunaux administratifs fédéraux, y compris ceux qui réglementent les relations de travail dans la fonction publique fédérale.

[146] Bien qu'il n'ait pas examiné cette dernière considération, le juge MacPherson a dit, dans l'arrêt *Guenette* (au paragraphe 59), que la possibilité pour un fonctionnaire de demander à la Cour fédérale d'examiner une décision rendue au dernier palier n'avait rien à voir avec la question de savoir si le régime législatif créé par la LRTFP est exclusif. Toutefois, le fait que le droit d'un fonctionnaire s'estimant lésé qui n'a pas eu gain de cause de présenter une demande de contrôle judiciaire est

PSSRA itself, is not determinative of whether Parliament has created a statutory scheme that impliedly excludes the Court's jurisdiction over disputes that can be resolved through the administrative process. The Federal Court's exclusive judicial review jurisdiction over federal administrative tribunals is an important aspect of federal administrative law and the *Federal Court Act* is integral to the statutory context within which the PSSRA, like other federal regulatory legislation, must be interpreted.

[147] The question, thus, comes down to deciding whether the reasons for implying a Parliamentary intent that the comprehensive scheme created by and under the PSSRA for deciding workplace disputes is exclusive are outweighed by the fact the scheme does not provide for impartial adjudication. In my view, they are not.

[148] There can be no doubt that, supplemented by the Master Agreement, sections 91 and 92 of the PSSRA constitute a comprehensive scheme for the determination of workplace disputes arising from employment relationship in the federal public service. The courts' reluctance to provide an alternative forum for the resolution of employment disputes in the face of such a comprehensive scheme is based on the view that it is good public policy to ensure that the judicial role in monitoring statutorily regulated labour relations is residual.

[149] McLachlin J. (as she then was) identified the scope of that residual role in *Brotherhood of Maintenance of Way Employees Canadian Pacific System Federation v. Canadian Pacific Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 495, when she said (at paragraph 8):

No matter how comprehensive a statutory scheme for the regulation of disputes may be, the possibility always remains that events will produce a difficulty which the scheme has not foreseen. It is important in these circumstances that there be a tribunal capable of resolving the matter, if a legal, rather than extra-legal, solution is to be found. It is precisely for this reason that the common law developed the notion of courts of inherent jurisdiction. If the rule of law is not to be reduced to

reconnu par la *Loi sur la Cour fédérale*, plutôt que par la LRTFP elle-même, n'est pas déterminant lorsqu'il s'agit de savoir si le législateur a créé un régime législatif qui exclut implicitement la compétence de la Cour à l'égard des litiges qui peuvent être réglés au moyen de la procédure administrative. La compétence exclusive de la Cour fédérale, en matière de contrôle judiciaire des décisions de tribunaux administratifs fédéraux, constitue un aspect important du droit administratif fédéral et la *Loi sur la Cour fédérale* fait partie intégrante du contexte législatif dans lequel la LRTFP, comme les autres lois réglementaires fédérales, doit être interprétée.

[147] Il s'agit donc en fait de déterminer si les motifs qui permettent de supposer que le législateur voulait que le régime exhaustif qui était créé en vertu de la LRTFP aux fins du règlement de litiges survenus au lieu de travail soit exclusif cèdent devant le fait que le régime ne prévoit aucun arbitrage impartial. À mon avis, tel n'est pas le cas.

[148] À coup sûr, les articles 91 et 92 de la LRTFP, auxquels vient s'ajouter la convention cadre, constituent un régime exhaustif aux fins du règlement des litiges survenus au lieu de travail qui découlent d'un rapport d'emploi dans la fonction publique fédérale. L'hésitation des tribunaux judiciaires lorsqu'il s'agit d'assurer un autre ressort aux fins du règlement des litiges relatifs à un emploi, compte tenu de pareil régime exhaustif, est fondée sur l'idée selon laquelle l'intérêt public veut que le rôle judiciaire de supervision des relations de travail réglementées par la loi soit de nature résiduelle.

[149] M<sup>me</sup> le juge McLachlin (tel était alors son titre) a défini l'étendue de ce rôle résiduel dans l'arrêt *Fédération des préposés à l'entretien des voies—Fédération du réseau Canadien Pacifique c. Canadien Pacifique Ltée*, [1996] 2 R.C.S. 495, lorsqu'elle a dit ce qui suit (au paragraphe 8):

Si détaillé que puisse être un régime établi par la loi pour le règlement des conflits, il reste toujours une possibilité que des événements entraînent un problème que le régime n'avait pas prévu. Il est alors important qu'il y ait un tribunal capable de résoudre ce problème, si l'on veut trouver une solution judiciaire plutôt qu'extrajudiciaire. C'est précisément pour cette raison que la common law a élaboré la notion de cours investies d'une compétence inhérente. Si l'on veut éviter que

a patchwork, sometime thing, there must be a body to which disputants may turn where statutes and statutory schemes offer no relief.

[150] In my view, the employment-related issue giving rise to Mr. Vaughan's statement of claim was within the contemplation of the statutory scheme, in the sense that it could be grieved under section 91, and the remedy provided by the internal grievance provisions, coupled with the right to apply for judicial review, is far from being illusory. Counsel for Mr. Vaughan suggested that a final level decision that was favourable to Mr. Vaughan's claim that he was entitled to ERI benefits might not be implemented by Treasury Board. However, he was unaware of instances where this had happened and there was no evidence in the record to substantiate his concern.

[151] The undesirability of fragmenting the judicial role in labour relations in the federal sphere is a further indication that it would do violence to Parliament's intent to permit an employee to institute an action against the federal Crown, instead of initiating a grievance under section 91. By permitting employees in such circumstances to institute actions against the federal Crown, provincial courts of appeal seem to have overlooked a significant aspect of Parliamentary intent with respect to federally regulated labour relations, including those in the federal public service.

[152] Parliament has given to the Federal Court exclusive judicial review jurisdiction over the proceedings of federal boards, commissions and tribunals, including those administering labour relations, such as section 91 decision-makers, thus vesting in a single national court broad responsibility for this important aspect of federal law. To conclude that *Weber* does not apply, despite the comprehensive nature of the grievance resolution procedures established by the PSSRA and elaborated in the collective agreement, effectively fragments the exclusive review function of the Federal Court over administrative decisions

la primauté du droit ne soit réduite à un ensemble incohérent, appliqué au gré de la fantaisie, il faut qu'il y ait une entité à laquelle les parties à un conflit puissent s'en remettre lorsque les lois et les régimes établis par celles-ci ne prévoient aucun recours.

[150] À mon avis, la question liée à l'emploi qui a donné lieu à la déclaration de M. Vaughan était visée par le régime législatif, en ce sens qu'elle pouvait faire l'objet d'un grief en vertu de l'article 91, et le recours prévu par les dispositions relatives au règlement interne des griefs, auquel vient s'ajouter le droit de demander le contrôle judiciaire, est loin d'être illusoire. L'avocat de M. Vaughan a soutenu que le Conseil du Trésor ne donnerait peut-être pas suite à une décision rendue au dernier palier qui est favorable à l'allégation selon laquelle M. Vaughan a droit aux PRA. Toutefois, l'avocat ne connaissait aucun cas dans lequel cela s'était produit et le dossier ne renfermait aucun élément de preuve justifiant cette préoccupation.

[151] Le fait qu'il n'est pas souhaitable de fragmenter le rôle judiciaire en matière de relations de travail dans la sphère fédérale est une autre indication qu'en permettant à un fonctionnaire d'intenter une action contre la Couronne fédérale au lieu de présenter un grief en vertu de l'article 91, on irait à l'encontre de l'intention du législateur. En autorisant en pareil cas les fonctionnaires à intenter une action contre la Couronne fédérale, les cours d'appel provinciales semblent avoir omis de tenir compte d'un aspect important de l'intention du législateur fédéral en ce qui concerne les relations de travail réglementées au palier fédéral, notamment au sein de la fonction publique fédérale.

[152] Le législateur fédéral a conféré à la Cour fédérale une compétence exclusive en matière de contrôle judiciaire des procédures engagées devant les offices fédéraux, y compris ceux qui s'occupent de relations de travail, tels que les décideurs au sens de l'article 91, de sorte qu'il a conféré à un seul tribunal judiciaire national une responsabilité étendue en ce qui concerne cet aspect important du droit fédéral. Conclure que l'arrêt *Weber* ne s'applique pas, malgré la nature exhaustive de la procédure de règlement des griefs établie par la LRTFP et précisée dans la convention collective, a effectivement pour effet de fragmenter la

governing employment relations in the federal sphere by opening the way to proceedings against the Crown in provincial courts. This would create the potential for conflicting decisions from courts in the provinces on the interpretation and application of federal statutory provisions, or even Treasury Board directives, relating to the terms and conditions of employment in the federal public service.

[153] This brings me to consider whether the procedural fairness of a comprehensive scheme for resolving employment-related disputes is relevant to determining whether it would do violence to that scheme to permit employees to invoke the original jurisdiction of the courts to determine claims that could be grieved. Despite the allegation that it would be unfair to deny access to the courts to an employee in respect of a claim that could not be the subject of third-party adjudication, counsel for Mr. Vaughan expressly disavowed an intention to impugn the validity of the statutory scheme under either the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III.

[154] I understand Sexton J.A. to be of the view that, as a result of this concession by counsel, Mr. Vaughan's lack of access to impartial and independent adjudication of his grievance is irrelevant to determining whether it can be implied that Parliament intended it to be exclusive of the courts' original jurisdiction over actions in tort and contract against the federal Crown that arise from the employment relationship. In his opinion, the comprehensiveness of the scheme for the resolution of workplace disputes is in itself a sufficient indication of Parliament's intention to oust the jurisdiction of the courts over actions that essentially fall within the scheme. The fact that the scheme is procedurally unfair is irrelevant.

fonction exclusive qui incombe à la Cour fédérale d'examiner les décisions administratives régissant les rapports d'emploi dans la sphère fédérale en permettant l'introduction de procédures contre la Couronne devant les cours provinciales. Cela pourrait entraîner le prononcé de décisions contradictoires par les cours provinciales pour ce qui est de l'interprétation et de l'application des dispositions législatives fédérales, ou même des directives du Conseil du Trésor, en ce qui concerne les conditions d'emploi dans la fonction publique fédérale.

[153] Cela m'amène à me demander si l'équité procédurale d'un régime exhaustif visant le règlement de litiges relatifs à l'emploi entre en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer si l'on va à l'encontre du régime en permettant aux fonctionnaires d'invoquer la compétence en première instance des tribunaux judiciaires dans le cadre du règlement des demandes susceptibles de faire l'objet d'un grief. Même s'il a été allégué qu'il serait inéquitable de refuser à un fonctionnaire l'accès aux tribunaux judiciaires à l'égard d'une demande non susceptible de faire l'objet d'un arbitrage devant un tiers, l'avocat de M. Vaughan a expressément nié avoir l'intention de contester la validité du régime législatif en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou de la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III.

[154] Si je comprends bien, le juge Sexton est d'avis que, par suite de cette concession de l'avocat, le fait que M. Vaughan n'a pas accès à un arbitrage impartial indépendant de son grief n'est pas pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer s'il peut implicitement être conclu que le législateur voulait assurer l'exclusivité de la compétence en première instance des tribunaux judiciaires sur les actions en responsabilité délictuelle ou en responsabilité contractuelle intentées contre la Couronne fédérale qui découlent d'un rapport d'emploi. À son avis, le caractère exhaustif du régime de règlement des litiges survenus au lieu de travail constitue en soi une indication suffisante de l'intention du législateur d'écarter la compétence des tribunaux judiciaires sur les actions qui sont essentiellement visées par le régime. Le fait que le régime est inéquitable sur le plan de la procédure n'est pas pertinent.

[155] I cannot agree. The comprehensiveness of the scheme is not the only factor to be considered in determining whether Parliament has by implication created an exclusive scheme for resolving work-related disputes. I find it inconceivable that this Court would decide that its jurisdiction was ousted by a scheme that was comprehensive but, for example, denied any opportunity for a claimant to participate in the decision-making process by making representations or adducing evidence. In my opinion, to conclude that Parliament has impliedly excluded the jurisdiction of the courts over the adjudication of legal rights is no small matter; it is a decision that should only be made after the legislative scheme as a whole has been considered, including its propensity to deny the individual the right to a fair hearing of his or her claim. Parliament is not readily presumed to have intended to dispense with fairness when it has not expressly so provided.

[156] My colleague says (at paragraph 9) that *Weber* supports his position because the Supreme Court did not identify the availability of third party adjudication as relevant to determining the exclusiveness of a statutory scheme, but focussed exclusively on its comprehensiveness and whether, in its essentials, the dispute fell within the scheme.

[157] This is true, but not, in my view, conclusive. *Weber* was concerned solely with the exclusiveness of arbitration, a process, which by definition, involves the adjudication of a dispute by a third party. In *Regina Police Assn.*, both of the potentially relevant administrative processes were independent of the employer. Since the fairness of the decision-making process was not at issue in either case nothing can be inferred from the fact that it was not expressly identified by the Court as a relevant consideration in determining the exclusiveness of the schemes under consideration. Moreover, in *Regina Police Assn.*, Bastarache J. said (at paragraph 34) only that the comprehensiveness of a scheme is part of the rationale supporting the application of the *Weber* principle.

[155] Je ne puis souscrire à cet avis. Le caractère exhaustif du régime n'est pas le seul facteur à prendre en considération lorsqu'on détermine si le législateur a implicitement créé un régime exclusif aux fins du règlement des conflits de travail. À mon avis, il est inconcevable que la présente Cour décide que sa compétence a été écartée par un régime qui est exhaustif mais qui, par exemple, refuserait au demandeur la possibilité de participer au processus décisionnel en faisant des observations ou en présentant des éléments de preuve. À mon avis, conclure que le législateur a implicitement exclu la compétence des tribunaux judiciaires pour statuer sur des droits légaux n'est pas une bagatelle; c'est une décision qui devrait être prise uniquement après que le régime législatif dans son ensemble a été examiné, y compris la tendance à nier au demandeur le droit à une audience équitable. Le législateur n'est réputé ne pas exiger l'obligation d'équité que s'il l'a expressément prévu.

[156] Mon collègue dit (au paragraphe 9) que l'arrêt *Weber* étaye sa position parce que la Cour suprême n'a pas reconnu que la possibilité d'un arbitrage devant un tiers soit pertinente aux fins de la détermination du caractère exclusif d'un régime législatif, mais qu'elle a exclusivement mis l'accent sur le caractère exhaustif du régime et sur la question de savoir si, dans son essence, le litige est visé par ce régime.

[157] Cela est vrai, mais à mon avis, n'est pas concluant. L'arrêt *Weber* traitait uniquement du caractère exclusif de l'arbitrage, une procédure qui, par définition, comporte l'arbitrage d'un litige devant un tiers. Dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, les deux procédures administratives qui pouvaient être pertinentes étaient indépendantes de l'employeur. Étant donné que le caractère équitable du processus décisionnel n'était pas en litige dans l'une ou l'autre cause, on ne saurait inférer quoi que ce soit du fait que la Cour ne l'a pas expressément identifié en tant que considération pertinente aux fins de la détermination du caractère exclusif des régimes en cause. En outre, dans l'arrêt *Regina Police Assn.*, le juge Bastarache a uniquement dit (au paragraphe 34) que le caractère exhaustif d'un régime fait partie du raisonnement étayant l'application du principe énoncé dans l'arrêt *Weber*.

[158] My colleague also relies (at paragraph 19) on *Ocean Port Hotel, Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, *supra*, as authority for the proposition that, absent a Charter right, once it is clear that Parliament intends a statutory scheme to exclude the jurisdiction of the courts, the absence of a right to be heard by an impartial decision-maker is irrelevant. However, in my opinion, this is not our case: the comprehensive nature of the scheme does not in itself establish a sufficiently clear legislative intention that it is exclusive as to warrant the Court's omitting to consider the fairness of the statutory process.

[159] I also note that my colleague relies (at paragraph 14) on *Johnson-Paquette* to demonstrate that the PSSRA ousts the Court's jurisdiction. However, since the question under consideration in the present appeal is whether the reasoning in *Johnson-Paquette* remains convincing in light of the decisions of other appellate courts, it cannot be invoked as authority for its own correctness.

## F. CONCLUSIONS

[160] Consequently, although the absence of access to impartial adjudication is, in my view, a relevant consideration to determining whether Parliament intended the section 91 process to exclude the Court's jurisdiction under section 17 of the *Federal Court Act*, I do not regard it as sufficient in this case to conclude that it outweighs the countervailing considerations that I have outlined above.

[161] I conclude that, even though the appellant has no access to third party adjudication, it would do violence to the statutory scheme to permit Mr. Vaughan to institute an action under section 17 of the *Federal Court Act* in respect of his entitlement to benefit under the ERI program. I rely particularly on the following factors to support my conclusion: the general thrust of legislation to keep to a minimum judicial intervention in labour

[158] Mon collègue se fonde également (au paragraphe 19) sur l'arrêt *Ocean Port Hotel, Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, précité, en tant qu'arrêt faisant autorité à l'appui de la thèse selon laquelle, en l'absence d'un droit reconnu par la Charte, une fois qu'il est clair que le législateur veut qu'un régime législatif exclue la compétence des tribunaux judiciaires, il importe peu que la personne en cause n'ait pas droit à une audience devant un décideur impartial. Toutefois, à mon avis, tel n'est pas ici le cas: la nature exhaustive du régime n'établit pas en soi une intention législative suffisamment claire, en ce qui concerne l'exclusivité, pour justifier l'omission de la Cour de tenir compte de l'équité de la procédure prévue par la loi.

[159] Je note également que mon collègue se fonde (au paragraphe 14) sur l'arrêt *Johnson-Paquette* pour démontrer que la LRTFP écarte la compétence de la Cour. Toutefois, puisque la question qui se pose dans le présent appel est de savoir si le raisonnement qui a été fait dans l'arrêt *Johnson-Paquette* est encore convaincant à la lumière des décisions d'autres cours d'appel, cet arrêt ne peut pas être invoqué comme faisant autorité en ce qui concerne le fait qu'il s'agit d'une décision correcte.

## F. CONCLUSIONS

[160] Par conséquent, même si l'absence d'accès à l'arbitrage impartial est à mon avis une considération pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer si le législateur voulait que la procédure prévue à l'article 91 exclue la compétence conférée à la Cour en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, ce n'est pas suffisant à mon avis dans ce cas-ci pour qu'il soit possible de conclure que cette considération l'emporte sur les considérations contraires dont j'ai ci-dessus fait mention.

[161] Je conclus que même si M. Vaughan n'a pas accès à l'arbitrage devant un tiers, permettre à celui-ci d'intenter une action en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* à l'égard de son admissibilité au PERA irait à l'encontre du régime législatif. Je me fonde en particulier sur les facteurs ci-après énoncés à l'appui de ma conclusion: la tendance générale de la législation à limiter le plus possible l'intervention judiciaire dans les

disputes; the comprehensiveness of the statutory grievance procedures under the PSSRA and the reality of the redress available in this case, both before the grievance officers and on an application for judicial review under the *Federal Court Act*; the jurisprudence of both the Supreme Court of Canada and the Federal Court; and the Federal Court's exclusive judicial review jurisdiction over federal administrative tribunals.

[162] Further, it is always open to the unions representing employees in the federal public service to seek, through the bargaining process, to increase the range of matters that are referable to independent adjudication. This can be accomplished if the parties agree that a matter relating to the terms and conditions of employment, that is not statutorily excluded from collective bargaining, is deemed to be part of the collective agreement. Collective bargaining is normally more satisfactory than litigation as a method of ameliorating dispute-resolution processes.

[163] Since I have decided that the Court has no jurisdiction over Mr. Vaughan's statement of claim, there is no need to consider the second issue, namely, whether the Court should decline to determine the matter in the exercise of its discretion.

[164] For these reasons, I would dismiss the appeal but, in view of the importance of the issue raised, without costs.

conflits de travail; le caractère exhaustif de la procédure de règlement des griefs prévue par la LRTFP et le fait qu'une réparation peut être accordée en l'espèce, tant par les agents de griefs que dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale*; la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et de la Cour fédérale; et la compétence exclusive de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire des décisions des tribunaux administratifs fédéraux.

[162] En outre, il est toujours loisible aux syndicats représentant les fonctionnaires fédéraux de demander, au moyen de la procédure de négociation, que la gamme des questions qui peuvent être renvoyées à un arbitrage indépendant soit élargie. Cela peut être accompli si les parties conviennent qu'une question liée aux conditions d'emploi, qui n'est pas exclue de la négociation collective par la loi, est réputée faire partie de la convention collective. La négociation collective est normalement plus satisfaisante qu'un litige comme méthode destinée à améliorer la procédure de règlement des litiges.

[163] Étant donné que j'ai décidé que la Cour n'a pas compétence à l'égard de la déclaration de M. Vaughan, il n'est pas nécessaire d'examiner la deuxième question, à savoir si la Cour doit refuser, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de trancher l'affaire.

[164] Pour ces motifs, je suis d'avis que l'appel doit être rejeté; toutefois, compte tenu de l'importance de la question qui a été soulevée, aucuns dépens ne sont adjugés.