

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, acting on behalf of Normand Morin, Jocelyne Fortin, Chantal Douesnard, Josée Thomassin, Claude Dufour et al. *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec, Centrale de l'enseignement du Québec, now Centrale des syndicats du Québec, and Fédération des syndicats de l'enseignement *Respondents*

and

Canadian Human Rights Commission, Ontario Human Rights Commission, Quebec Human Rights Tribunal, Confédération des syndicats nationaux, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec and Canadian Union of Public Employees *Interveners*

INDEXED AS: QUEBEC (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE) v. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)

Neutral citation: 2004 SCC 39.

File No.: 29188.

2003: October 14; 2004: June 11.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Labour law — Grievance arbitrator — Jurisdiction — Labour dispute raising human rights issue — Discriminatory clause included in collective agreement — Whether Human Rights Tribunal barred from hearing complaint — Whether labour arbitrator has exclusive jurisdiction over dispute.

Civil rights — Human rights tribunal — Jurisdiction — Labour dispute raising human rights issue —

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, agissant en faveur de Normand Morin, Jocelyne Fortin, Chantal Douesnard, Josée Thomassin, Claude Dufour et autres *Appelante*

c.

Procureur général du Québec, Centrale de l'enseignement du Québec, désormais Centrale des syndicats du Québec, et Fédération des syndicats de l'enseignement *Intimés*

et

Commission canadienne des droits de la personne, Commission ontarienne des droits de la personne, Tribunal des droits de la personne du Québec, Confédération des syndicats nationaux, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et Syndicat canadien de la fonction publique *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE) c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Référence neutre : 2004 CSC 39.

N° du greffe : 29188.

2003 : 14 octobre; 2004 : 11 juin.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit du travail — Arbitre en droit du travail — Compétence — Différend en matière de relations de travail soulevant une question liée aux droits de la personne — Insertion d'une clause discriminatoire dans une convention collective — Le Tribunal des droits de la personne peut-il entendre la plainte? — L'arbitre en droit du travail a-t-il compétence exclusive à l'égard du litige?

Libertés publiques — Tribunal des droits de la personne — Compétence — Différend en matière de

Discriminatory clause in collective agreement — Whether Human Rights Tribunal barred from hearing complaint — Whether labour arbitrator has exclusive jurisdiction over dispute.

The teachers' unions entered into a modification of a collective agreement with the Province, which affected a minority group composed primarily of younger and less experienced teachers. The younger teachers complained to the Quebec Human Rights Commission that the agreement discriminated against them, treating them less favourably than older teachers and violating the equality guarantee of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. The Commission brought the matter before the Human Rights Tribunal. The respondents filed a motion asking the Tribunal to decline jurisdiction on the ground that the labour arbitrator possessed exclusive jurisdiction over the dispute. The Tribunal rejected the motion but the Quebec Court of Appeal reversed the decision.

Held (Bastarache and Arbour JJ. dissenting): The appeal should be allowed. The Human Rights Tribunal has jurisdiction over the dispute.

Per McLachlin C.J. and Iacobucci, Major, Binnie and Fish JJ.: *Weber* does not stand for the proposition that labour arbitrators always have exclusive jurisdiction in employer-union disputes. Depending on the legislation and the nature of the dispute, other tribunals may possess overlapping jurisdiction, concurrent jurisdiction, or themselves be endowed with exclusive jurisdiction. The question in each case is whether the relevant legislation applied to the dispute at issue, taken in its full factual context, establishes that the labour arbitrator has exclusive jurisdiction over the dispute. The first step is to look at the relevant legislation and what it says about the arbitrator's jurisdiction. The second step is to look at the nature of the dispute, and see whether the legislation suggests it falls exclusively to the arbitrator.

Here, this is not a matter over which the arbitrator had exclusive jurisdiction. While s. 100 of the Quebec *Labour Code* gave jurisdiction over matters arising out of the collective agreement's operation to the arbitrator, the main fact that animates the dispute between the parties is that those responsible for negotiations agreed to a term in the collective agreement that treats the complainants and members of their group less favourably than more senior teachers. The dispute, viewed not formalistically but in its essential nature, thus engages matters which pertain more to alleged discrimination in the formation and validity of the agreement, than to its

relations de travail soulevant une question liée aux droits de la personne — Clause discriminatoire insérée dans une convention collective — Le Tribunal des droits de la personne peut-il entendre la plainte? — L'arbitre en droit du travail a-t-il compétence exclusive à l'égard du litige?

Les syndicats des enseignants et le gouvernement du Québec ont apporté à une convention collective une modification touchant une minorité composée principalement de jeunes enseignants ayant peu d'expérience. Ces derniers se sont plaints à la Commission des droits de la personne du Québec du caractère discriminatoire de la clause, faisant valoir qu'elle leur accordait un traitement moins favorable qu'aux enseignants plus âgés et violait le droit à l'égalité garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La Commission a saisi le Tribunal des droits de la personne du Québec de l'affaire. Les intimés ont demandé au Tribunal de décliner compétence au motif que l'arbitre en droit du travail avait compétence exclusive à l'égard du litige. Le Tribunal a refusé mais la Cour d'appel du Québec a infirmé sa décision.

Arrêt (les juges Bastarache et Arbour sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli. Le Tribunal des droits de la personne a compétence à l'égard du litige.

La juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci, Major, Binnie et Fish : L'arrêt *Weber* ne pose pas le principe que la compétence de l'arbitre en droit du travail à l'égard d'un conflit de travail est toujours exclusive. Selon la loi applicable et la nature du litige, il pourra y avoir chevauchement, concurrence ou exclusivité. Il faut se demander dans chaque cas si la loi pertinente, appliquée au litige considéré dans son contexte factuel, établit que la compétence de l'arbitre en droit du travail est exclusive. La première étape consiste à examiner les dispositions en cause et ce qu'elles prévoient au chapitre de la compétence de l'arbitre. La seconde consiste à se pencher sur la nature du litige et à se demander s'il appert de la loi qu'il est du ressort exclusif de l'arbitre.

En l'espèce, le litige ne ressortit pas exclusivement à l'arbitre. Même si, selon l'art. 100 du *Code du travail* du Québec, l'arbitre a compétence sur toute question liée à la mise en œuvre de la convention collective, le litige réside principalement dans le fait que les responsables de la négociation de la convention collective ont consenti à l'insertion dans celle-ci d'une clause traitant les plaignants et les membres de leur groupe moins favorablement que les enseignants ayant plus d'ancienneté. Si on le considère dans son essence et d'un point de vue non formaliste, le litige ne porte pas tant sur l'interprétation ou l'application de la convention collective

“interpretation and application”, which is the source of the arbitrator’s jurisdiction under the *Labour Code*. The Human Rights Tribunal was entitled to exercise its jurisdiction over the matter under the governing legislation since it was satisfied that the complainants had not, on the basis of the same facts, personally pursued one of the remedies provided for in ss. 49 and 80 of the *Charter*, avoiding duplication.

Further, the complainants cannot be faulted for not asking the unions to file a grievance on their behalf. First, the nature of the question does not lend itself to characterization as a grievance under the collective agreement, since the claim is not that the agreement has been violated, but that it is itself discriminatory. Second, the unions were, on the face of it, opposed in interest to the complainants, being affiliated with one of the negotiating groups that made the allegedly discriminatory agreement. If the unions chose not to file a grievance before the arbitrator, the teachers could be left with no legal recourse. Third, even if the unions had filed a grievance on behalf of the complainants, the arbitrator would not have jurisdiction over all of the parties to the dispute. Finally, because the complainants’ general challenge to the validity of a provision in the collective agreement affected hundreds of teachers, the Human Rights Tribunal was a “better fit” for the dispute than the appointment of a single arbitrator to deal with a single grievance within the statutory framework of the *Labour Code*.

Per Bastarache and Arbour JJ. (dissenting): Arbitrators have exclusive jurisdiction over issues arising from the interpretation, application, administration or violation of a collective agreement. This exclusive jurisdiction is consistent with the legislature’s intention that is apparent from s. 100 of the *Labour Code*, with the principle of exclusive arbitral jurisdiction that characterizes Canadian labour relations schemes and with the recent case law. According to this model, two factors must be considered when making the determination of the appropriate forum: the essential character of the dispute in its factual context and the ambit of the collective agreement.

Here, the Human Rights Tribunal did not have jurisdiction *ratione materiae* to hear the dispute. A legal characterization of the cause of action in this dispute, which would cast the dispute as being over the unlawful interference with the right to equality, ignores the factual context and the provisions of the collective

— le fondement de la compétence de l’arbitre suivant le *Code du travail* — que sur une allévation de discrimination dans la formation de la convention collective et sur la validité de celle-ci. Le Tribunal des droits de la personne pouvait exercer la compétence que lui conféraient les dispositions applicables à l’égard du litige puisqu’il avait l’assurance que les plaignants n’avaient pas exercé personnellement, pour les mêmes faits, l’un des recours prévus aux art. 49 et 80 de la *Charte*, et qu’il n’y avait donc pas chevauchement.

En outre, on ne peut reprocher aux plaignants de ne pas avoir demandé aux syndicats de déposer un grief en leur nom. Premièrement, il est difficile de voir dans la plainte une question pouvant faire l’objet d’un grief régi par la convention collective, puisque les plaignants prétendent non pas que la convention a été violée, mais bien qu’elle est discriminatoire. Deuxièmement, les syndicats étant affiliés à l’un des groupes de négociation qui avaient conclu l’entente dont on allègue le caractère discriminatoire, leur intérêt paraissait opposé à celui des plaignants. Si les syndicats avaient décidé de ne pas déposer de grief, les enseignants n’auraient eu aucun autre recours. Troisièmement, même si les syndicats avaient déposé un grief au nom des plaignants, l’arbitre n’aurait pas eu compétence à l’égard de toutes les parties au litige. Enfin, comme la plainte remettant en cause la validité d’une clause de la convention collective touchait des centaines d’enseignants, le Tribunal des droits de la personne présentait une « plus grande adéquation » avec le litige qu’un arbitre nommé pour entendre un grief individuel dans le cadre établi par le *Code du travail*.

Les juges Bastarache et Arbour (dissidents) : La compétence de l’arbitre est exclusive à l’égard des litiges qui résultent de l’interprétation, de l’application, de l’administration ou de l’inexécution de la convention collective. Le modèle de la compétence exclusive est conforme à l’intention législative évidente qui se dégage de l’art. 100 du *Code du travail*, au principe de l’exclusivité arbitrale qui caractérise les régimes canadiens en matière de relations de travail et à la jurisprudence récente en la matière. Suivant ce modèle, la détermination du tribunal approprié doit tenir compte de deux aspects, soit de l’essence du litige dans son contexte factuel et du champ d’application de la convention collective.

En l’espèce, le Tribunal des droits de la personne n’avait pas compétence *ratione materiae* pour connaître du litige. Une qualification juridique de la cause d’action en l’espèce, soit l’atteinte illicite au droit à l’égalité, fait abstraction du contexte factuel et des dispositions de la convention collective. Un examen de ce contexte

agreement. An examination of this context shows that the dispute, in its essential character, concerns pay and the taking into account of experience gained during the 1996-1997 school year for the purpose of setting pay. Such issues form the very foundation of the contract and working conditions and are clearly within the scope of the collective agreement and the exclusive jurisdiction of the arbitrator. The negotiation of clauses in a collective agreement and the resulting agreements are closely linked to the application of the collective agreement of which they are a part. The negotiation of an accord at the provincial level, subsequently accepted by the teachers' unions, does not constitute an independent ground for a grievance outside the collective agreement, and we cannot separate them for the purpose of determining the essential character of the dispute. Moreover, since the accord constitutes in law a collective agreement, conflicts over its interpretation or application will give rise to grievances that may, if necessary, be put to arbitration.

The fact that the Tribunal has greater expertise than arbitrators with respect to human rights violations is an insufficient basis on which to conclude that arbitrators should not have the power to uphold fundamental rights. The human rights issue is not incidental to a collective agreement. The substantive rights and obligations provided for under human rights legislation are not only implicitly incorporated into every collective agreement, but also, in this case, expressly incorporated into the agreement. Moreover, even if the problem in this case could be characterized exclusively as a human rights violation, it would still be subject to the arbitrator's exclusive jurisdiction, as the arbitrator has jurisdiction over any issue that is expressly or inferentially linked or related to the collective agreement. Arbitrators have the authority to remedy *Charter* violations because their enabling legislation authorizes them to render decisions in this regard. Arbitrators have been delegated this authority in order to advance the fundamental objective of this delegation, namely the prompt, final and binding resolution of workplace disputes. This is also consistent with the legislative intent, because the Quebec legislature has given its Human Rights Tribunal non-exclusive jurisdiction and stipulated that administrative bodies that do not specialize in human rights would nevertheless have a duty to ensure that their decisions protect human rights. Finally, referring such disputes to an arbitrator is the logical choice. Reaching a collective agreement, with the intention of amending it through negotiations, raises a multitude of issues that an arbitrator is by far in the best position to handle on an informed basis.

montre que, par son essence, le litige porte sur la rémunération et la prise en compte de l'expérience acquise au cours de l'année scolaire 1996-1997 pour établir cette rémunération, des questions qui sont à la base même du contrat et des conditions de travail et qui relèvent clairement du champ d'application de la convention collective et de la compétence exclusive de l'arbitre. La négociation des clauses d'une convention collective et les ententes qui en résultent sont étroitement liées à l'application de la convention collective dont elles font partie. La négociation d'un accord à l'échelle provinciale, qui a été par la suite adopté par les syndicats d'enseignants, ne saurait fonder un grief en dehors du cadre de la convention collective, et on ne peut les séparer pour déterminer l'essence du litige. De plus, puisque selon la loi cet accord constitue une convention collective, les désaccords relatifs à son interprétation et à son application donneront lieu à des griefs qui pourront, s'il y a lieu, être soumis à l'arbitrage.

Le fait que le Tribunal possède une plus grande expertise que l'arbitre en matière de violations des droits de la personne n'est pas un motif suffisant pour que l'arbitre n'ait pas le pouvoir de faire respecter les droits fondamentaux. La question des droits de la personne n'est pas accessoire à la convention collective. Non seulement les droits et obligations substantiels prévus par les lois sur les droits de la personne sont incorporés implicitement dans toute convention collective mais, en l'espèce, ils le sont aussi expressément. De plus, même si le problème en l'espèce pouvait être qualifié exclusivement de violation des droits de la personne, il resterait tout de même assujéti à la compétence exclusive de l'arbitre puisque ce dernier a compétence sur toute question ayant un lien ou une relation avec la convention collective, qu'ils soient explicites ou implicites. L'arbitre possède le pouvoir de remédier à ce qu'il juge être une violation de la *Charte* parce que sa loi habilitante l'autorise à rendre une décision à cet égard. L'attribution à l'arbitre de ce pouvoir permet de promouvoir l'objectif fondamental de cette attribution, soit le règlement rapide, définitif et exécutoire des conflits de travail. Ce pouvoir est également conforme à l'intention législative au Québec puisque le législateur a conféré un pouvoir non exclusif à son Tribunal des droits de la personne et prévu que les organismes administratifs non spécialisés dans ce domaine auraient néanmoins le devoir d'assurer le respect des droits de la personne dans leurs décisions. Enfin, le renvoi à l'arbitre est le choix logique. La formation d'une convention collective, avec l'intention de la modifier par voie de négociations, comporte une multiplicité d'aspects sur lesquels l'arbitre est de loin le mieux placé pour se prononcer en connaissance de cause.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Applied: *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; **referred to:** *Goudie v. Ottawa (City)*, [2003] 1 S.C.R. 141, 2003 SCC 14; *Brotherhood of Maintenance of Way Employees Canadian Pacific System Federation v. Canadian Pacific Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 495; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14; *Wainwright v. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760; *Johnston v. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42; *Ford Motor Co. of Canada Ltd. v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465, leave to appeal refused, [2002] 3 S.C.R. x.

By Bastarache J. (dissenting)

Weber v. Ontario Hydro, [1995] 2 S.C.R. 929; *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14; *Allen v. Alberta*, [2003] 1 S.C.R. 128, 2003 SCC 13; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; *Gendron v. Supply and Services Union of the Public Service Alliance of Canada, Local 50057*, [1990] 1 S.C.R. 1298; *Latulippe v. Commission scolaire de la Jeune-Lorette*, [2001] R.J.D.T. 26; *Mayville v. Union canadienne des travailleurs en communication (unité 4)*, [2001] Q.J. No. 366 (QL); *Corporation municipale de la Ville de Gaspé v. Côté*, [1996] R.D.J. 142; *Leroux v. Centre hospitalier Ste-Jeanne d'Arc*, [1998] R.J.D.T. 554; *Collège Dawson v. Muzaula*, [1999] R.J.D.T. 1041; *Furlong v. Résidence Christophe-Colomb*, [1995] R.D.J. 162; *Goudie v. Ottawa (City)*, [2003] 1 S.C.R. 141, 2003 SCC 14; *Wainwright v. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760; *Johnston v. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42; *R. v. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 S.C.R. 575, 2001 SCC 81; *Université du Québec à Trois-Rivières v. St-Pierre*, J.E. 97-1309; *Hydro-Québec v. Tremblay*, J.E. 2001-200; *Section locale 2995 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier v. Spreitzer*, [2002] R.J.Q. 111; *Centre d'hébergement et de soins de longue durée Champlain-Manoir de Verdun v. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [1998] Q.J. No. 3250 (QL), motion to dismiss appeal allowed, C.A. Mtl., No.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef McLachlin

Arrêt appliqué : *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; **arrêts mentionnés :** *Goudie c. Ottawa (Ville)*, [2003] 1 R.C.S. 141, 2003 CSC 14; *Fraternité des préposés à l'entretien des voies — Fédération du réseau Canadien Pacifique c. Canadien Pacifique Ltée*, [1996] 2 R.C.S. 495; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14; *Wainwright c. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760; *Johnston c. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609; *Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42; *Ford Motor Co. of Canada Ltd. c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465, autorisation de pourvoi refusée, [2002] 3 R.C.S. x.

Citée par le juge Bastarache (dissident)

Weber c. Ontario Hydro, [1995] 2 R.C.S. 929; *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14; *Allen c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 128, 2003 CSC 13; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704; *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298; *Latulippe c. Commission scolaire de la Jeune-Lorette*, [2001] R.J.D.T. 26; *Mayville c. Union canadienne des travailleurs en communication (unité 4)*, [2001] J.Q. n° 366 (QL); *Corporation municipale de la Ville de Gaspé c. Côté*, [1996] R.D.J. 142; *Leroux c. Centre hospitalier Ste-Jeanne d'Arc*, [1998] R.J.D.T. 554; *Collège Dawson c. Muzaula*, [1999] R.J.D.T. 1041; *Furlong c. Résidence Christophe-Colomb*, [1995] R.D.J. 162; *Goudie c. Ottawa (Ville)*, [2003] 1 R.C.S. 141, 2003 CSC 14; *Wainwright c. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760; *Johnston c. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609; *Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575, 2001 CSC 81; *Université du Québec à Trois-Rivières c. St-Pierre*, J.E. 97-1309; *Hydro-Québec c. Tremblay*, J.E. 2001-200; *Section locale 2995 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Spreitzer*, [2002] R.J.Q. 111; *Centre d'hébergement et de soins de longue durée Champlain-Manoir de Verdun c. Québec (Commission des droits de la personne et*

500-09-007442-981, September 20, 1999, and leave to appeal refused, [2000] 1 S.C.R. ix; *Syndicat des postiers du Canada v. Société canadienne des postes*, [1995] R.J.Q. 2404; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487; *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the process of negotiation of the collective agreements in the public and parapublic sectors, R.S.Q., c. R-8.2, ss. 1, 25, 26, 30, 31, 33.

Act respecting the reduction of labour costs in the public sector and implementing the agreements reached for that purpose, S.Q. 1997, c. 7.

Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, preamble, ss. 10, 13, 16, 49, 49.1, 52, 77, 80, 101, 111.

Labour Code, R.S.Q., c. C-27, ss. 1(f), 100, 100.12, 139.

Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2, s. 45(1).

Pay Equity Act, R.S.Q., c. E-12.001.

Authors Cited

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2002.

Nadeau, Denis. « Le Tribunal des droits de la personne du Québec et le principe de l'exclusivité de l'arbitrage de grief ou l'histoire d'une usurpation progressive de compétence » (2000), 60 *R. du B.* 387.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (2002), 1 Admin. L.R. (4th) 187, [2002] Q.J. No. 365 (QL), reversing a judgment of the Quebec Human Rights Tribunal, [2000] R.J.Q. 3097, [2000] J.T.D.P.Q. No. 24 (QL). Appeal allowed, Bastarache and Arbour JJ. dissenting.

Pierre-Yves Bourdeau and Christian Baillargeon, for the appellant.

Patrice Claude and Mario Normandin, for the respondent the Attorney General of Quebec.

des droits de la jeunesse), [1998] A.Q. n° 3250 (QL), requête en rejet d'appel accueillie, C.A. Mtl, n° 500-09-007442-981, 20 septembre 1999, et autorisation de pourvoi refusée, [2000] 1 R.C.S. ix; *Syndicat des postiers du Canada c. Société canadienne des postes*, [1995] R.J.Q. 2404; *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487; *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, préambule, art. 10, 13, 16, 49, 49.1, 52, 77, 80, 101, 111.

Code du travail, L.R.Q., ch. C-27, art. 1f), 100, 100.12, 139.

Loi sur l'équité salariale, L.R.Q., ch. E-12.001.

Loi sur la diminution des coûts de la main-d'œuvre dans le secteur public et donnant suite aux ententes intervenues à cette fin, L.Q. 1997, ch. 7.

Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic, L.R.Q., ch. R-8.2, art. 1, 25, 26, 30, 31, 33.

Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1990, ch. L.2, art. 45(1).

Doctrine citée

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2002.

Nadeau, Denis. « Le Tribunal des droits de la personne du Québec et le principe de l'exclusivité de l'arbitrage de grief ou l'histoire d'une usurpation progressive de compétence » (2000), 60 *R. du B.* 387.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (2002), 1 Admin. L.R. (4th) 187, [2002] J.Q. n° 365 (QL), qui a infirmé un jugement du Tribunal des droits de la personne du Québec, [2000] R.J.Q. 3097, [2000] J.T.D.P.Q. n° 24 (QL). Pourvoi accueilli, les juges Bastarache et Arbour sont dissidents.

Pierre-Yves Bourdeau et Christian Baillargeon, pour l'appelante.

Patrice Claude et Mario Normandin, pour l'intimé le Procureur général du Québec.

Robert P. Gagnon and Pierre Brun, for the respondents Centrale de l'enseignement du Québec, now Centrale des syndicats du Québec, and Fédération des syndicats de l'enseignement.

Andrea Wright, for the intervener the Canadian Human Rights Commission.

Anthony D. Griffin, for the intervener the Ontario Human Rights Commission.

Written submissions only by *Louise Cadieux* and *Dominique Pilon*, for the intervener the Quebec Human Rights Tribunal.

Written submissions only by *Lise Lanno* and *Gérard Notebaert*, for the intervener Confédération des syndicats nationaux.

Written submissions only by *Gaston Nadeau* and *Jean-Pierre Néron*, for the intervener Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.

Written submissions only by *Ronald Cloutier* and *Louise Valiquette*, for the intervener the Canadian Union of Public Employees.

The judgment of McLachlin C.J. and Iacobucci, Major, Binnie and Fish JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

A. Introduction

Should the Quebec Human Rights Tribunal be barred from hearing a complaint of discrimination referred to it on the ground that the labour arbitrator has exclusive jurisdiction over the dispute? That is the issue on this appeal.

In 1997 the teachers' unions entered into a modification of a collective agreement with the province of Quebec, which provided that experience acquired by teachers during the 1996-1997 school year would not be recognized or credited toward their salary increments or seniority. This term only affected teachers who had not yet obtained the highest level of the pay scale — a minority group composed

Robert P. Gagnon et Pierre Brun, pour les intimées la Centrale de l'enseignement du Québec, désormais la Centrale des syndicats du Québec, et la Fédération des syndicats de l'enseignement.

Andrea Wright, pour l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne.

Anthony D. Griffin, pour l'intervenante la Commission ontarienne des droits de la personne.

Argumentation écrite seulement par *Louise Cadieux* et *Dominique Pilon*, pour l'intervenant le Tribunal des droits de la personne du Québec.

Argumentation écrite seulement par *Lise Lanno* et *Gérard Notebaert*, pour l'intervenante la Confédération des syndicats nationaux.

Argumentation écrite seulement par *Gaston Nadeau* et *Jean-Pierre Néron*, pour l'intervenante la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.

Argumentation écrite seulement par *Ronald Cloutier* et *Louise Valiquette*, pour l'intervenant le Syndicat canadien de la fonction publique.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Iacobucci, Major, Binnie et Fish rendu par

LA JUGE EN CHEF —

A. Introduction

Le Tribunal des droits de la personne du Québec doit-il être empêché d'entendre une plainte de discrimination au motif que le différend ressortit exclusivement à l'arbitre en droit du travail? C'est la question que soulève le présent pourvoi.

En 1997, les syndicats des enseignants et le gouvernement du Québec ont apporté à une convention collective une modification prévoyant que l'expérience acquise par des enseignants au cours de l'année scolaire 1996-1997 ne serait ni reconnue ni comptabilisée au titre de l'augmentation de traitement ou de l'ancienneté. Cette clause ne visait que les enseignants n'ayant pas encore atteint le sommet

1

2

primarily of younger and less experienced teachers. The younger teachers complained that this term discriminated against them, treating them less favourably than older teachers and violating the equality guarantee of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12.

3 The complainants took their complaint to the Human Rights Commission established to resolve *Charter* discrimination claims and the Commission brought the matter before the Quebec Human Rights Tribunal.

4 The Attorney General of Quebec, the school boards and the unions filed a motion asking the Human Rights Tribunal to decline jurisdiction on the ground that the labour arbitrator possessed exclusive jurisdiction over the dispute. The Tribunal rejected this motion ([2000] R.J.Q. 3097). The Quebec Court of Appeal reversed the Tribunal's decision holding that the dispute should be resolved by arbitration under the collective agreement ((2002), 1 Admin. L.R. (4th) 187).

5 I conclude that the Human Rights Tribunal has jurisdiction over this dispute and that the claim that the arbitrator has exclusive jurisdiction must be rejected. Accordingly, I would allow the appeal.

B. Analysis

6 The nature of Canadian labour-management relations changed dramatically following the Second World War. Federal and provincial legislation, seeking to create a better climate for the resolution of labour-management disputes, introduced grievance arbitration to provide for the quick and efficient resolution of disputes arising under collective agreements. Not surprisingly, this conferral of authority on grievance arbitrators sometimes leads to disputes about the proper scope of their jurisdiction.

7 There is no easy answer to the question of which of two possible tribunals should decide disputes that arise in the labour context where legislation appears to permit both to do so. As explained in *Weber v.*

de l'échelle salariale, soit une minorité composée principalement de jeunes enseignants ayant peu d'expérience. Ces derniers se sont plaints du caractère discriminatoire de la clause, faisant valoir qu'elle leur accordait un traitement moins favorable qu'aux enseignants plus âgés et violait le droit à l'égalité garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12.

Les plaignants se sont adressés à l'organisme chargé du règlement des plaintes de discrimination fondées sur la *Charte*, la Commission des droits de la personne, qui a par la suite saisi le Tribunal des droits de la personne du Québec de l'affaire.

Le procureur général du Québec, les commissions scolaires et les syndicats ont demandé au Tribunal des droits de la personne de décliner compétence au motif que l'arbitre en droit du travail avait compétence exclusive à l'égard du litige. Le Tribunal a refusé ([2000] R.J.Q. 3097). La Cour d'appel du Québec a infirmé sa décision, statuant que le litige devait être réglé par un arbitre conformément à la convention collective ((2002), 1 Admin. L.R. (4th) 187).

Je conclus que le Tribunal des droits de la personne a compétence à l'égard du présent litige et que la prétention selon laquelle la compétence de l'arbitre est exclusive doit être rejetée. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi.

B. Analyse

Les relations patronales-syndicales ont considérablement évolué au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. Cherchant à créer un climat plus propice au règlement des conflits de travail, les législateurs fédéral et provinciaux ont établi une procédure d'arbitrage des griefs en vue du règlement rapide et efficace des litiges découlant d'une convention collective. Bien entendu, l'étendue réelle de cette compétence attribuée à l'arbitre donne parfois lieu à des litiges.

Il n'est pas facile de déterminer lequel de deux tribunaux susceptibles d'être saisis devrait trancher un litige en matière de relations de travail lorsque la loi semble attribuer compétence aux deux. Comme

Ontario Hydro, [1995] 2 S.C.R. 929, three outcomes are possible.

The first possibility is to find jurisdiction over the dispute in both tribunals. This is called the “concurrent” jurisdiction model. On this model, any labour dispute could be brought before either the labour arbitrator or the courts or other tribunals.

The second possibility is the “overlapping” jurisdiction model. On this model, while labour tribunals consider traditional labour law issues, nothing ousts the jurisdiction of courts or other tribunals over matters that arise in the employment context, but fall outside traditional labour law issues.

The third possibility is the “exclusive” jurisdiction model. On this model, jurisdiction lies exclusively in either the labour arbitrator or in the alternate tribunal, but not in both.

Weber holds that the model that applies in a given situation depends on the governing legislation, as applied to the dispute viewed in its factual matrix. In *Weber*, the concurrent and overlapping jurisdiction approaches were ruled out because the provisions of the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, when applied to the facts of the dispute, dictated that the labour arbitrator had exclusive jurisdiction over the dispute. However, *Weber* does not stand for the proposition that labour arbitrators always have exclusive jurisdiction in employer-union disputes. Depending on the legislation and the nature of the dispute, other tribunals may possess overlapping jurisdiction, concurrent jurisdiction, or themselves be endowed with exclusive jurisdiction; see, for example, *Goudie v. Ottawa (City)*, [2003] 1 S.C.R. 141, 2003 SCC 14; *Brotherhood of Maintenance of Way Employees Canadian Pacific System Federation v. Canadian Pacific Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 495. As stated in *Weber*, *supra*, at para. 53, “[b]ecause the nature of the dispute and the ambit of the collective agreement will vary from case to case, it is impossible to categorize the classes of case that

notre Cour l’a expliqué dans *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, il existe trois avenues possibles.

La première possibilité est de conclure que les deux tribunaux sont compétents. Il s’agit du modèle de la compétence « concurrente » suivant lequel tout différend en matière de relations de travail peut être porté soit devant l’arbitre en droit du travail, soit devant une cour de justice ou un autre tribunal administratif.

La deuxième est celle du « chevauchement » des compétences. Suivant ce modèle, la compétence des tribunaux du travail à l’égard des questions relevant traditionnellement du droit du travail n’écarte pas celle des tribunaux judiciaires et des autres tribunaux administratifs quant aux questions qui, bien qu’elles se posent dans le contexte du travail, débordent le cadre traditionnel du droit du travail.

La troisième est celle de la compétence « exclusive ». Suivant ce modèle, la compétence appartient soit à l’arbitre en droit du travail, soit à l’autre instance, mais pas aux deux.

L’arrêt *Weber* pose le principe que le choix du modèle dépend des dispositions législatives en cause, compte tenu de leur application au différend considéré dans son contexte factuel. Dans cette affaire, notre Cour a écarté la compétence concurrente et le chevauchement parce que les dispositions de la *Loi sur les relations de travail* de l’Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2, appliquées aux faits de l’espèce, commandaient l’exclusivité de la compétence arbitrale. Elle n’a pas dit pour autant que la compétence de l’arbitre en droit du travail à l’égard d’un conflit de travail est toujours exclusive. Selon la loi applicable et la nature du litige, il pourra y avoir chevauchement, concurrence ou exclusivité (voir, par exemple, *Goudie c. Ottawa (Ville)*, [2003] 1 R.C.S. 141, 2003 CSC 14; *Fraternité des préposés à l’entretien des voies — Fédération du réseau Canadien Pacifique c. Canadien Pacifique Ltée*, [1996] 2 R.C.S. 495). Par ailleurs, notre Cour a dit dans *Weber*, précité, par. 53 : « Comme la nature du litige et le champ d’application de la convention collective varient d’un cas à l’autre, on ne peut établir une catégorie

8

9

10

11

will fall within the exclusive jurisdiction of the arbitrator.”

12 In the present case the complainants filed a complaint with the Quebec Human Rights Commission, which then decided to proceed with a claim before the Human Rights Tribunal. The Commission, on behalf of the complainants, asked for a declaration that the terms of the collective agreement violated the equality provisions of the Quebec *Charter*. That, on its face, is precisely the type of question, read in light of the legislation and in its factual matrix, that the Human Rights Tribunal is mandated to answer.

13 However, the unions, school boards and the Attorney General object to the Human Rights Tribunal resolving this issue. The basis of their objection is that s. 100 of the Quebec *Labour Code*, R.S.Q., c. C-27, gives arbitrators exclusive jurisdiction over grievances arising under collective agreements. The complaint, they suggest, is such a grievance, and therefore, the Human Rights Tribunal has no jurisdiction.

14 The case thus turns on whether the legislation confers exclusive jurisdiction on the arbitrator over this dispute. At this point, I diverge, with respect, from my colleague Bastarache J. who starts from the assumption that there is an “established principle” of arbitral exclusivity in Quebec. He formulates the principal question as whether “the principle of exclusive arbitral jurisdiction, a well-established principle in Quebec law, [should] be abandoned in favour of the jurisdiction of the Human Rights Tribunal in cases where a dispute between unionized workers and their employer raises a human rights issue” (para. 32). Thus framed, the question presupposes exclusivity. But, as we have seen, there is no legal presumption of exclusivity *in abstracto*. Rather, the question in each case is whether the relevant legislation applied to the dispute at issue, taken in its full factual context, establishes that the labour arbitrator has exclusive jurisdiction over the dispute.

15 This question suggests two related steps. The first step is to look at the relevant legislation and what it

de cas qui relèveront de la compétence exclusive de l’arbitre. »

En l’espèce, les plaignants se sont adressés à la Commission des droits de la personne du Québec, qui a demandé en leur nom au Tribunal des droits de la personne de rendre un jugement déclarant que les clauses de la convention collective contrevenaient aux dispositions de la *Charte québécoise* relatives à l’égalité. Voilà précisément, à première vue, le genre de questions sur lesquelles le Tribunal des droits de la personne a pour mandat de statuer, compte tenu des dispositions législatives en cause et du contexte factuel.

Toutefois, les syndicats, les commissions scolaires et le procureur général s’opposent à ce que le Tribunal se prononce sur la question, faisant valoir que l’art. 100 du *Code du travail* du Québec, L.R.Q., ch. C-27, confère à l’arbitre une compétence exclusive à l’égard de tout grief découlant d’une convention collective. Selon eux, la plainte constitue un tel grief, et le Tribunal n’a pas compétence pour l’entendre.

La question déterminante en l’espèce est donc de savoir si la loi confère à l’arbitre une compétence exclusive relativement au litige. C’est sur ce point que, en toute déférence, je diverge d’opinion avec mon collègue le juge Bastarache, qui postule que l’exclusivité de la compétence arbitrale est un « principe bien établi » au Québec. Voici, selon lui, la principale question que notre Cour doit trancher (par. 32) : « le principe bien établi au Québec de l’exclusivité arbitrale doit-il être abandonné pour faire place à la compétence du Tribunal des droits de la personne lorsque le litige opposant des travailleurs syndiqués et un employeur soulève une question touchant aux droits de la personne? » Formulée ainsi, la question présuppose l’exclusivité. Or, comme nous l’avons vu, il n’existe pas *in abstracto* de présomption légale d’exclusivité. Il faut plutôt se demander dans chaque cas si la loi pertinente, appliquée au litige considéré dans son contexte factuel, établit que la compétence de l’arbitre en droit du travail est exclusive.

Cette question suppose deux étapes connexes. La première consiste à examiner les dispositions

says about the arbitrator’s jurisdiction. The second step is to look at the nature of the dispute, and see whether the legislation suggests it falls exclusively to the arbitrator. The second step is logically necessary since the question is whether the legislative mandate applies to the particular dispute at issue. It facilitates a better fit between the tribunal and the dispute and helps “to ensure that jurisdictional issues are decided in a manner that is consistent with the statutory schemes governing the parties”, according to the underlying rationale of *Weber, supra*; see *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14, at para. 39.

Turning to the first step, s. 100 of the Quebec *Labour Code* requires that “[e]very grievance shall be submitted to arbitration in the manner provided in the collective agreement if it so provides and the certified association and the employer abide by it.” This tells us that the arbitrator is competent to resolve all grievances under the collective agreement. The *Labour Code* s. 1(f), defines “grievance” as “any disagreement respecting the interpretation or application of a collective agreement”. In other words, the arbitrator has jurisdiction over matters arising out of the collective agreement’s operation. In *Weber*, this jurisdiction was found to be exclusive.

The Quebec *Charter* sets out a mechanism for the investigation and enforcement of human rights. It creates the Commission, which has the responsibility for investigating alleged violations of the *Charter* and which may, in turn, submit the allegations to the Human Rights Tribunal for remedy.

Section 111 of the Quebec *Charter* grants the Human Rights Tribunal a large jurisdiction over human rights matters in Quebec; see H. Brun and G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (4th ed. 2002), at p. 991. The Tribunal is responsible for interpreting and applying the *Charter* in a wide range of circumstances. The importance of the Tribunal’s mandate is underlined by the fact that the legislation provides

en cause et ce qu’elles prévoient au chapitre de la compétence de l’arbitre. La seconde — qui s’impose logiquement puisqu’il faut déterminer si le litige relève du mandat conféré par la loi — consiste à se pencher sur la nature du litige et à se demander s’il appert de la loi qu’il est du ressort exclusif de l’arbitre. La seconde étape favorise une plus grande adéquation entre le tribunal et le litige et contribue à ce que « les questions de compétence [soient . . .] tranchées d’une manière [. . .] conforme au régime législatif régissant les parties », comme le veut le raisonnement tenu dans *Weber*, précité; voir *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14, par. 39.

Considérons la première étape. L’article 100 du *Code du travail* du Québec porte que « [t]out grief doit être soumis à l’arbitrage en la manière prévue dans la convention collective si elle y pourvoit et si l’association accréditée et l’employeur y donnent suite. » On peut en conclure que l’arbitre a compétence pour régler tout grief régi par la convention collective. Suivant l’alinéa 1f) du *Code du travail*, « grief » s’entend de « toute mésentente relative à l’interprétation ou à l’application d’une convention collective ». Autrement dit, l’arbitre a compétence sur toute question liée à la mise en œuvre de la convention collective. Dans *Weber*, notre Cour a conclu au caractère exclusif de cette compétence.

La *Charte québécoise* crée un mécanisme pour la tenue d’enquêtes en matière de droits de la personne et la prise de mesures assurant le respect de ces droits. Elle crée la Commission, qui a pour fonction de faire enquête sur toute allégation de non-respect de ses dispositions et qui peut ensuite soumettre l’allégation au Tribunal des droits de la personne pour qu’il accorde réparation.

L’article 111 de la *Charte québécoise* investit le Tribunal d’une compétence étendue au chapitre des droits de la personne au Québec; voir H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (4^e éd. 2002), p. 991. Le Tribunal a pour mandat d’interpréter et d’appliquer la *Charte* dans un large éventail de circonstances. Le fait que, suivant l’art. 101, son président doit être choisi parmi les juges de la Cour du

16

17

18

that the president of the Human Rights Tribunal be chosen from judges on the Court of Québec having “notable experience and expertise in, sensitivity to and interest for matters of human rights and freedoms”; see s. 101 of the *Charter*.

19 While the Tribunal enjoys generous jurisdiction over human rights violations, it is not exclusive. First, the Quebec *Charter* expressly exempts certain matters from the Commission’s purview. Section 77 does so where a complainant or victim has personally pursued a remedy under s. 49 or s. 80 of the *Charter*. Similarly, s. 49.1 of the *Charter* removes the Human Rights Tribunal’s jurisdiction over issues covered by the *Pay Equity Act*, R.S.Q., c. E-12.001. Second, the *Charter* permits, but does not oblige, the Commission to refuse to act or stop acting on behalf of a complainant in certain situations, including where “the victim or the complainant has, on the basis of the same facts, personally pursued a remedy other than those provided for in sections 49 and 80” (s. 77(4)). It follows that the Commission’s and the Human Rights Tribunal’s jurisdiction may be concurrent with that of other adjudicative bodies; see Brun and Tremblay, *supra*, at p. 992.

20 The second step is to look at the dispute in issue to determine whether it falls within the ambit of the arbitrator’s exclusive jurisdiction. We must look at the dispute in its full factual context. Its legal characterization — whether it is a tort claim, a human rights claim, or a claim under the labour contract — is not determinative. The question is whether the dispute, viewed in its essential character and not formalistically, is one over which the legislature intended the arbitrator to have exclusive jurisdiction; see *Weber*, *supra*.

21 In *Weber*, this Court concluded that the dispute — a claim for tort arising from the employer’s alleged trespass on the employee’s land in the course of a dispute about sick-leave regulated by the collective agreement — fell under the collective agreement and hence within the scope of s. 45 of the Ontario *Labour Relations Act*, which provided:

Québec ayant « une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière des droits et libertés de la personne » souligne l’importance de ce mandat.

Pour large qu’elle soit, la compétence du Tribunal en matière de violation des droits de la personne n’est pas exclusive. Premièrement, la *Charte québécoise* l’écarte expressément dans certains cas. Par exemple, l’art. 77 exclut l’intervention de la Commission lorsque la victime ou le plaignant a exercé personnellement l’un des recours prévus aux art. 49 ou 80. De même, l’art. 49.1 soustrait à la compétence du Tribunal les questions relevant de la *Loi sur l’équité salariale*, L.R.Q., ch. E-12.001. Deuxièmement, la *Charte autorise*, mais n’oblige pas, la Commission à refuser ou à cesser d’agir dans certaines situations, dont celle où « la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, un autre recours que ceux prévus aux articles 49 et 80 » (par. 77(4)). Il s’ensuit que la compétence de la Commission et du Tribunal peut être concurrente à celle d’autres organismes juridictionnels; voir Brun et Tremblay, *op. cit.*, p. 992.

Pour la seconde étape, soit l’examen du litige afin de déterminer s’il ressortit exclusivement à l’arbitre, il faut prendre en considération tout le contexte factuel de l’affaire. La qualification juridique du litige — la constatation qu’il a trait à la responsabilité délictuelle, aux droits de la personne ou à un contrat de travail — n’est pas déterminante. Il faut se demander si le législateur a voulu que le litige, considéré dans son essence et non de façon formaliste, soit du ressort exclusif de l’arbitre; voir *Weber*, précité.

Dans *Weber*, notre Cour a conclu que le litige — une action en responsabilité délictuelle faisant suite à l’intrusion alléguée de l’employeur chez l’employé, intentée dans le contexte d’un différend relatif à un congé de maladie régi par la convention collective — relevait de la convention collective et tombait de ce fait sous le coup de l’art. 45 de la *Loi sur les relations de travail* de l’Ontario, qui disposait :

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.

This clause is arguably stronger than the clause conferring jurisdiction on the arbitrator in the case at bar. However, the critical difference between *Weber* and this case lies in the factual context that gave rise to the dispute.

In *Weber*, the dispute clearly arose out of the operation of the collective agreement. It was basically a dispute about sick-leave, which became encumbered with an incidental claim for trespass. In these circumstances, the majority of the Court concluded that it fell squarely within s. 45 and should be determined exclusively by the labour arbitrator.

Here, the same cannot be said. Taking the dispute in its factual context, as *Weber* instructs, the main fact that animates the dispute between the parties is that the collective agreement contains a term that treats the complainants and members of their group — those teachers who had not yet attained the highest level of the pay scale who were typically younger and less experienced — less favourably than more senior teachers. This, in turn, emerges from the fact that in the course of negotiating the collective agreement, disputes arose over how to meet the government's budgetary demands and how cutbacks in the budget should be allocated among union members. In its factual matrix, this is essentially a dispute as to how the collective agreement should allocate decreased resources among union members. Ultimately, the decision was to impose the costs of the budget cutbacks primarily on one group of union members — those with less seniority. This gave rise to the issue in the dispute: was it discriminatory to negotiate and agree to a term that adversely affected only younger and less experienced teachers? The essence of the dispute is the process of the negotiation and the inclusion of this term in the collective agreement.

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.

On peut certes prétendre que cette disposition est rédigée de manière plus catégorique que celle qui, en l'espèce, attribue compétence à l'arbitre, mais la différence essentielle entre *Weber* et la présente affaire tient aux faits ayant donné naissance au litige.

Dans *Weber*, le litige résultait clairement de la mise en œuvre de la convention collective. Il portait essentiellement sur un congé de maladie, auquel s'était greffée accessoirement une action délictuelle pour intrusion. Dans les circonstances, notre Cour a conclu à la majorité qu'il tombait nettement sous le coup de l'art. 45 et ressortissait exclusivement à l'arbitre en droit du travail.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Si, conformément à *Weber*, on le considère dans son contexte factuel, le litige réside principalement dans le fait qu'une clause de la convention collective traite les plaignants et les membres de leur groupe — les enseignants n'ayant pas encore atteint l'échelon salarial le plus élevé, soit généralement les plus jeunes et les moins expérimentés — moins favorablement que les enseignants ayant plus d'ancienneté. Cette situation résulte elle-même du fait que, lors de la négociation de la convention collective, la suite à donner aux impératifs budgétaires de l'État et la répartition des compressions entre les membres du syndicat ont suscité des désaccords. Vu son contexte factuel, le litige porte essentiellement sur la manière dont la convention collective devait répartir des ressources moindres entre les membres du syndicat. Il a finalement été décidé de faire supporter le gros des compressions par un groupe de syndiqués — ceux qui avaient le moins d'ancienneté. D'où la question en litige : était-il discriminatoire de négocier et d'adopter une clause préjudiciable uniquement aux enseignants plus jeunes et moins expérimentés? Le litige met donc essentiellement en cause le processus de négociation et l'insertion de la clause dans la convention collective.

22

23

24

Viewed in its factual matrix, this is not a dispute over which the arbitrator has exclusive jurisdiction. It does not arise out of the operation of the collective agreement, so much as out of the pre-contractual negotiation of that agreement. This Court has recognized that disputes that arise out of prior contracts or the formation of the collective agreement itself may raise issues that do not fall within the scope of arbitration; see, for example, *Goudie, supra*; *Weber, supra*, at para. 52; see also *Wainwright v. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760 (B.C.C.A.); *Johnston v. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609 (C.A.). Everyone agrees on how the agreement, if valid, should be interpreted and applied. The only question is whether the process leading to the adoption of the alleged discriminatory clause and the inclusion of that clause in the agreement violates the Quebec *Charter*, rendering it unenforceable.

25

That is not to say that the arbitrator lacks the power to deal with all issues which involve a *Charter* claim. This Court has recognized that arbitrators may resolve legal issues incidental to their function of interpreting and applying the collective agreement: *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42. Moreover, s. 100.12 of the *Labour Code* specifically confers on the arbitrator the authority to interpret and apply any Act necessary to settle a grievance. But, at the same time, the dispute, viewed not formalistically but in its essential nature, engages matters which pertain more to alleged discrimination in the formation and validity of the agreement, than to its “interpretation or application”, which is the source of the arbitrator’s jurisdiction under the *Labour Code*, s. 1(f). The Human Rights Commission and the Human Rights Tribunal were created by the legislature to resolve precisely these sorts of issues.

26

Here the complaint was brought by the teachers to the Commission, which ultimately brought the matter before the Human Rights Tribunal. The Tribunal was entitled to exercise its jurisdiction over

En l’espèce, le contexte factuel permet de conclure que le litige ne ressortit pas exclusivement à l’arbitre. Il ne découle pas tant de la mise en œuvre de la convention collective que de la négociation ayant précédé sa signature. Notre Cour a reconnu qu’un litige découlant d’une entente préalable ou de la formation de la convention collective comme telle peut soulever des questions échappant à la compétence de l’arbitre : voir, par exemple, *Goudie*, précité; *Weber*, précité, par. 52; ainsi que *Wainwright c. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760 (C.A.C.-B.); *Johnston c. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609 (C.A.). Toutes les parties s’entendent sur la façon dont la convention, si elle est valide, doit être interprétée et appliquée. La seule question qui se pose est de savoir si le processus ayant mené à l’adoption de la clause tenue pour discriminatoire et l’insertion de celle-ci dans la convention collective contreviennent à la *Charte québécoise*, rendant de ce fait la clause inapplicable.

Cela ne veut pas dire que tout litige mettant en cause l’application de la *Charte* échappe à la compétence de l’arbitre. Notre Cour a reconnu que l’arbitre peut trancher une question de droit accessoire à l’interprétation et à l’application d’une convention collective : *Parry Sound (District), Conseil d’administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42. En outre, l’art. 100.12 du *Code du travail* investit expressément l’arbitre du pouvoir d’interpréter et d’appliquer une loi dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d’un grief. Mais si on le considère dans son essence et d’un point de vue non formaliste, le litige ne porte pas tant sur l’interprétation ou l’application de la convention collective — le fondement de la compétence de l’arbitre suivant l’al. 1f) du *Code du travail* — que sur une allégation de discrimination dans la formation de la convention collective et sur la validité de celle-ci. Or, le législateur a créé la Commission et le Tribunal pour qu’ils se prononcent précisément sur de telles questions.

En l’espèce, les enseignants ont déposé leur plainte devant la Commission, qui l’a déférée au Tribunal. Ce dernier pouvait exercer sa compétence à l’égard de l’affaire. Il avait l’assurance que les

it. It was satisfied that the complainants had not “on the basis of the same facts, personally pursued one of the remedies provided for in sections 49 and 80” (s. 77 of the Quebec *Charter*), avoiding duplication. As noted, the Commission could have refused to proceed as a matter of discretion if the complainants had, on the basis of the same facts, “personally pursued a remedy other than those provided for in sections 49 and 80” (also s. 77 of the *Charter* (emphasis added)). But the complainants had not done so and thus the Commission was entitled to file the complaint before the Human Rights Tribunal. Moreover, for these same reasons, the Tribunal was entitled to exercise its jurisdiction over the claim under the governing legislation.

It is argued that the Tribunal should not have taken jurisdiction because the complainants could have asked their unions to “grieve” the alleged violation under the collective agreement. I cannot accept this argument. First, the nature of the question does not lend itself to characterization as a grievance under the collective agreement, since the claim is not that the agreement has been violated, but that it is itself discriminatory. Without suggesting that the arbitrator could not have considered these matters incidentally to a different dispute under the collective agreement, the complainant cannot be faulted for taking this particular dispute to the Human Rights Commission, which then filed a claim before the Human Rights Tribunal.

Second, the unions were, on the face of it, opposed in interest to the complainants, being affiliated with one of the negotiating groups that made the allegedly discriminatory agreement. If the unions chose not to file a grievance before the arbitrator, the teachers would be left with no legal recourse (other than possibly filing a claim against their unions for breaching the duty of fair representation). This concern was summarized well by Abella J.A. in *Ford Motor Co. of Canada Ltd. v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465 (Ont. C.A.) (leave to appeal refused, [2002] 3 S.C.R. x), at paras. 61-62 as follows:

[T]here may be circumstances where an individual unionized employee finds the arbitral process foreclosed,

plaignants n’avaient pas « exercé personnellement, pour les mêmes faits, l’un des recours prévus aux articles 49 et 80 » (art. 77 de la *Charte québécoise*), et qu’il n’y avait donc pas chevauchement. Comme je l’ai signalé, la Commission aurait pu exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser d’agir si les plaignants avaient exercé « personnellement, pour les mêmes faits, un autre recours que ceux prévus aux articles 49 et 80 » (art. 77 également (je souligne)). Ils ne l’avaient pas fait, de sorte que la Commission pouvait déférer la plainte au Tribunal. De plus, pour les mêmes raisons, ce dernier pouvait exercer sa compétence à l’égard du litige sur le fondement des dispositions applicables.

L’on fait valoir que le Tribunal aurait dû décliner compétence parce que les plaignants auraient pu demander à leurs syndicats de déposer un grief en application de la convention collective relativement à la violation alléguée. Je ne peux faire droit à cet argument. Premièrement, il est difficile de voir dans la plainte une question pouvant faire l’objet d’un grief régé par la convention collective, puisque les plaignants prétendent non pas que la convention a été violée, mais bien qu’elle est discriminatoire. Sans laisser entendre que l’arbitre n’aurait pu examiner accessoirement la question dans le cadre d’un autre litige relevant de la convention collective, on ne peut reprocher aux plaignants de s’être adressés à la Commission, qui a ensuite saisi le Tribunal d’une demande.

Deuxièmement, les syndicats étant affiliés à l’un des groupes de négociation qui avaient conclu l’entente dont on allègue le caractère discriminatoire, leur intérêt paraissait opposé à celui des plaignants. Si les syndicats avaient décidé de ne pas déposer de grief, les enseignants n’auraient eu aucun autre recours (sauf, peut-être, intenter une poursuite contre leur syndicat pour manquement au devoir de juste représentation). La juge Abella a bien résumé le dilemme dans *Ford Motor Co. of Canada Ltd. c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465 (C.A. Ont.), par. 61-62 (autorisation de pourvoi refusée, [2002] 3 R.C.S. x) :

[TRADUCTION] [D]ans certaines circonstances, l’employé syndiqué peut ne pas avoir accès au processus

27

28

since the decision whether to proceed with a grievance is the union's and not the employee's. Moreover, the alleged human rights violation may be against the union, as stipulated in the [*Human Rights*] Code in ss. 6 and 45(1). . . .

In an arbitration under a collective agreement, only the employer and union have party status. The unionized employee's interests are advanced by and through the union, which necessarily decides how the allegations should be represented or defended. Applying *Weber* so as to assign exclusive jurisdiction to labour arbitrators could therefore render chimerical the rights of individual unionized employees.

29 Third, even if the unions had filed a grievance on behalf of the complainants, the arbitrator would not have jurisdiction over all of the parties to the dispute. Although the local unions and school boards were not involved in negotiating and agreeing to the clause impugned as discriminatory, the grievance and arbitration process set out in the collective agreement is directed at the resolution of disputes between the local unions and the school boards and not at those arising between the unions and the respondents that did actually agree to this provision. Although the Centrale des syndicats du Québec, the Fédération des syndicats de l'enseignement and the Minister are authorized to intervene in arbitration proceedings, there is no formal mechanism to bring these parties before the arbitrator.

30 Finally, because the complainants' general challenge to the validity of a provision in the collective agreement affected hundreds of teachers, the Human Rights Tribunal was a "better fit" for this dispute than the appointment of a single arbitrator to deal with a single grievance within the statutory framework of the *Labour Code*. In these circumstances the complainants cannot be faulted for taking their claim to the Human Rights Commission rather than to the union with the hope (but no guarantee) of having it filed as a grievance before a labour arbitrator.

C. Conclusion

31 I would allow the appeal and remit the matter to the Human Rights Tribunal.

arbitral, la décision de donner suite à un grief appartenant au syndicat et non à l'employé. De plus, la violation alléguée des droits de la personne peut être le fait du syndicat, comme le prévoient l'art. 6 et le par. 45(1) du *Code [des droits de la personne]*. . . .

Seuls l'employeur et le syndicat sont parties à un arbitrage régi par une convention collective. Les intérêts de l'employé syndiqué sont défendus par le syndicat, qui décide forcément de la manière dont une allégation sera présentée ou réfutée. Par conséquent, appliquer l'arrêt *Weber* de manière à conférer une compétence exclusive à l'arbitre en droit du travail pourrait rendre illusoires les droits de chacun des syndiqués considérés individuellement.

Troisièmement, même si les syndicats avaient déposé un grief au nom des plaignants, l'arbitre n'aurait pas eu compétence à l'égard de toutes les parties au litige. Les syndicats locaux et les commissions scolaires n'ont pas participé à la négociation et à l'adoption de la clause contestée. Or, la procédure de grief et d'arbitrage prévue dans la convention collective vise le règlement des différends entre ces deux parties, et non le règlement des différends qui opposent les syndicats aux intimées qui ont de fait convenu de la clause. La Centrale des syndicats du Québec, la Fédération des syndicats de l'enseignement et le ministre peuvent intervenir dans le cadre d'un arbitrage, mais aucune procédure formelle n'est prévue pour les faire comparaître devant l'arbitre.

Enfin, comme la plainte remettant en cause la validité d'une clause de la convention collective touchait des centaines d'enseignants, le Tribunal des droits de la personne présentait une « plus grande adéquation » avec le litige qu'un arbitre nommé pour entendre un grief individuel dans le cadre établi par le *Code du travail*. Dans ces circonstances, on ne peut blâmer les plaignants d'avoir présenté leur plainte à la Commission des droits de la personne au lieu de s'adresser au syndicat dans l'espoir qu'il dépose un grief devant un arbitre en droit du travail (mais sans en être assurés).

C. Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer l'affaire au Tribunal des droits de la personne.

English version of the reasons of Bastarache and Arbour JJ. delivered by

Les motifs des juges Bastarache et Arbour ont été rendus par

BASTARACHE J. (dissenting) —

LE JUGE BASTARACHE (dissident) —

I. Introduction

I. Introduction

The main issue in this case is the following: should the principle of exclusive arbitral jurisdiction, a well-established principle in Quebec law, be abandoned in favour of the jurisdiction of the Human Rights Tribunal in cases where a dispute between unionized workers and their employer raises a human rights issue? I am of the opinion that this question must be answered in the negative.

La question principale qui se pose dans la présente affaire est la suivante : le principe bien établi au Québec de l'exclusivité arbitrale doit-il être abandonné pour faire place à la compétence du Tribunal des droits de la personne lorsque le litige opposant des travailleurs syndiqués et un employeur soulève une question touchant aux droits de la personne? Je suis d'avis qu'il faut répondre par la négative.

32

It is a firmly established principle in Quebec that labour arbitrators have exclusive authority to deal with all aspects of labour relations between employers and employees. With respect, rejecting the exclusive jurisdiction model, as proposed by the Chief Justice in her reasons, seems to me to be incompatible with the recent decisions of this Court, contrary to the wording of s. 100 of the *Labour Code*, R.S.Q., c. C-27, and irreconcilable with the public interest considerations on which the existing case law is based. In my opinion, we must recognize all the responsibilities that have been assigned to arbitrators so that they can rule on virtually all aspects of a case, insofar as those aspects are expressly or inferentially related to the collective agreement. To this end, applying the exclusive jurisdiction model, we must identify the essential character of the dispute in its factual context and ignore the possible legal characterization of that dispute.

Le principe selon lequel l'arbitre en droit du travail est appelé à traiter de façon exclusive de tous les aspects du rapport entre les parties dans le cadre des relations de travail est solidement établi au Québec. Le rejet du modèle de la compétence exclusive que propose la Juge en chef dans ses motifs me paraît incompatible avec la jurisprudence récente de notre Cour, contraire au libellé de l'art. 100 du *Code du travail*, L.R.Q., ch. C-27, et inconciliable avec les motifs d'intérêt public sur lesquels s'appuie la jurisprudence actuelle. À mon avis, il est important de reconnaître toutes les responsabilités qui ont été attribuées à l'arbitre pour trancher largement à l'égard de tous les aspects d'un litige, dans la mesure où ceux-ci sont liés expressément ou implicitement à la convention collective. Pour ce faire, il faut, suivant le modèle de la compétence exclusive, déterminer l'essence du litige dans son contexte factuel et faire abstraction des qualifications juridiques possibles d'un problème.

33

In this case, I see nothing in the scheme established by the legislation, whether in the *Labour Code* or another statute, to prove that the Quebec legislature had the obvious intention of removing questions involving human rights, rights that are protected by the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, from the jurisdiction of arbitrators. Accordingly, I am of the opinion that if the test developed by this Court in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, is applied we

En l'espèce, je ne trouve aucune preuve dans le régime établi par la loi, soit dans le *Code du travail* ou un autre texte législatif, que le législateur québécois avait l'intention manifeste de soustraire à la compétence de l'arbitre les questions relatives aux droits de la personne, droits protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12. Ainsi, je suis d'avis que, suivant le critère développé par notre Cour dans *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, le Tribunal des droits de la

34

find that the Human Rights Tribunal does not have jurisdiction to hear the application brought by the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, and that the Attorney General of Quebec's motion to dismiss should be allowed.

II. Facts

35 The dispute at issue arose from a provision negotiated and agreed to at the provincial level by the parties in the spring of 1997. At that time, the Centrale des syndicats du Québec (CSQ) comprised 11 federations, including the Fédération des enseignantes et enseignants de commissions scolaires (FECS), now known as the Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE), which comprised a large number of unions, all of them certified associations within the meaning of the *Labour Code*. The FSE is therefore a group of associations of employees within the meaning of s. 26 of the *Act respecting the process of negotiation of the collective agreements in the public and parapublic sectors*, R.S.Q., c. R-8.2 (the Act).

36 In this particular case, the FSE acted as bargaining agent, while the CSQ coordinated negotiations with management in that sector. To this end, ss. 30 and 31 of the Act provide for the creation of a management negotiating committee composed of persons appointed by the Minister of Education and others named by the group of school boards contemplated in the Act. Pursuant to s. 33 of the Act, the management committee, under the authority delegated by the Quebec government to the Minister of Education, is responsible for negotiating and concluding agreements on behalf of the employer, i.e., the school boards.

37 Upon reading s. 1 of the Act, it becomes apparent that the agreement between the parties constitutes a collective agreement within the meaning of the *Labour Code*. The clauses negotiated and agreed to by the committee are binding on all school boards covered by the Act (s. 25). All clauses negotiated at the provincial, regional or local level constitute the applicable collective agreement between a given school board and its employees.

personne ne pouvait être saisi de la demande formée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et que la requête en irrecevabilité du procureur général du Québec aurait dû être accueillie.

II. Faits

Le litige en cause résulte d'une disposition négociée et agréée à l'échelle provinciale par les parties au cours du printemps 1997. La Centrale des syndicats du Québec (la CSQ) était constituée, au moment pertinent, de 11 fédérations, dont la Fédération des enseignantes et enseignants de commissions scolaires (FECS), aujourd'hui appelée Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE), qui comptait un grand nombre de syndicats qui étaient des associations accréditées au sens du *Code du travail*. La FSE est donc un regroupement d'associations de salariés au sens de l'art. 26 de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, L.R.Q., ch. R-8.2 (la Loi).

En l'espèce, la FSE était l'agent négociateur, alors que la CSQ coordonnait les négociations sectorielles avec la partie patronale. À cette fin, les art. 30 et 31 de la Loi prévoient la création d'un comité patronal de négociation composé de personnes nommées par le ministre de l'Éducation et de personnes nommées par le groupement des commissions scolaires visées. Suivant l'art. 33 de la Loi, le comité patronal a pour mandat de négocier et de conclure des ententes en vertu de l'autorité déléguée par le gouvernement au ministre de l'Éducation au bénéfice des commissions scolaires employeurs.

Tel qu'il appert à la lecture de l'art. 1 de la Loi, l'entente intervenue entre ces instances constitue une convention collective au sens du *Code du travail*. Les stipulations négociées et agréées par le comité lient toutes les commissions scolaires visées (art. 25). L'ensemble des stipulations négociées à l'échelle provinciale, locale ou régionale, constitue la convention collective applicable entre une commission scolaire donnée et ses employés.

In March 1997, the CSQ was coordinating sectoral negotiations with the Quebec government. The purpose of these negotiations was to come to an agreement on cost-saving measures sought by the government and thereby avoid the enactment of special legislation imposing new working conditions. A proposal submitted by the Quebec government on March 5 was rejected by FSE-affiliated unions because it likely would have resulted in the elimination of 3,000 teaching positions. After postponing the enactment of the special legislation, the Minister of Education made a new proposal, which was also rejected by the Federal Council of the FSE. The FSE was then instructed by its affiliated unions to explore other possible solutions that would bring \$50 million in recurrent savings.

On March 21, 1997, the Federal Council of the FSE recommended accepting an accord that had been negotiated. At their respective general meetings, a majority of the 69 unions representing teachers employed by the school boards decided to accept the agreement in principle of March 21, 1997. Agreements in principle were then reached between the Quebec government and each of the CSQ-affiliated federations contemplated in the *Act respecting the reduction of labour costs in the public sector and implementing the agreements reached for that purpose*, S.Q. 1997, c. 7.

On July 3, 1997, acting on instructions from the affiliated unions, the President of the FSE signed an accord (the Accord) amending the agreement (the Agreement) between the management negotiating committee and the CSQ for the period from 1995 to 1998. Under clause 6 of the Accord, which replaced para. D) of clause 6-4.01 of the Agreement, experience acquired in the 1996-1997 school year would not be counted for the purpose of determining one's standing on the pay scale. The clause reads as follows:

[TRANSLATION]

6-4.01 D) Notwithstanding the preceding, experience gained in 1982-1983 and 1996-1997 shall not count toward pay progression.

En mars 1997, la CSQ coordonnait les négociations sectorielles avec le gouvernement du Québec. L'objet de cette négociation était de s'entendre sur les mesures d'économies recherchées par le gouvernement afin d'éviter l'imposition de conditions de travail par une loi spéciale. Une proposition soumise le 5 mars par le gouvernement du Québec a été rejetée par les syndicats affiliés à la FSE parce qu'elle risquait d'entraîner la suppression d'environ 3 000 postes d'enseignants. Après avoir reporté l'adoption de la loi spéciale, le ministre de l'Éducation a déposé une nouvelle proposition qui a également été refusée par le Conseil fédéral de la FSE. Cette dernière a alors reçu de ses syndicats affiliés le mandat d'explorer des pistes de règlement pour permettre des économies récurrentes de l'ordre de 50 millions de dollars.

Le 21 mars 1997, le conseil fédéral de la FSE a recommandé d'accepter l'accord conclu à la suite des pourparlers. Les 69 syndicats d'enseignants de commissions scolaires ont décidé majoritairement, au cours de leurs assemblées générales respectives, d'adopter l'accord de principe du 21 mars 1997. Des ententes de principe ont par la suite été conclues par le gouvernement québécois et chacune des fédérations affiliées à la CSQ et visées par la *Loi sur la diminution des coûts de la main-d'œuvre dans le secteur public et donnant suite aux ententes intervenues à cette fin*, L.Q. 1997, ch. 7.

Le 3 juillet 1997, conformément aux mandats reçus par les syndicats affiliés, le président de la FSE signait un accord modifiant l'entente intervenue entre le Comité patronal de négociation et la CSQ pour la période 1995-1998. L'article 6 de l'accord, qui remplace le par. D) de la clause 6-4.01 de l'entente, prévoit la non-reconnaissance, pour la progression dans l'échelle de traitement, de l'expérience acquise au cours de l'année scolaire 1996-1997. En voici le libellé :

6-4.01 D) Malgré ce qui précède, l'expérience acquise en 1982-1983 et en 1996-1997 ne permet aucun avancement d'échelon.

38

39

40

41 Following the negotiations, the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (the Commission) received numerous complaints from young teachers. Consequently, on March 17, 2000, the Commission filed an application instituting proceedings asking that the Human Rights Tribunal (the Tribunal) declare the amended clause invalid because it discriminated against younger teachers in violation of ss. 10, 13 and 16 of the Quebec *Charter*. The Commission also requested that the respondents be ordered to take teaching experience acquired in the 1996-1997 school year into account for the purpose of calculating raises in the applicable pay scale and to indemnify the teachers affected.

42 The respondents filed two motions to dismiss the Commission's application, claiming the Tribunal lacked jurisdiction *ratione materiae* because of the exclusive jurisdiction of arbitrators. The Tribunal dismissed the motions ([2000] R.J.Q. 3097). A majority of the Court of Appeal reversed the Tribunal's decision, allowed the motions and dismissed the appellant Commission's action ((2002), 1 Admin. L.R. (4th) 187).

III. Analysis

A. *Exclusive Jurisdiction of Arbitrators*

(1) The Exclusive Jurisdiction Model

43 This Court has, on numerous occasions and in a variety of legislative contexts, recognized that arbitrators have exclusive jurisdiction over issues arising from the interpretation, application, administration or violation of a collective agreement: *Weber, supra*; *New Brunswick v. O'Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14; *Allen v. Alberta*, [2003] 1 S.C.R. 128, 2003 SCC 13. In *Weber*, the Court rejected the concurrent model and the model of overlapping jurisdictions in relation to the jurisdiction of arbitrators versus other tribunals in favour of the exclusive jurisdiction model. McLachlin J. (as she then was) gave three reasons for adopting the exclusive jurisdiction model (at para. 58):

À la suite de cette négociation et de la réception de nombreuses plaintes de jeunes enseignants, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la Commission) a déposé une requête introductive d'instance le 17 mars 2000, demandant au Tribunal des droits de la personne (le Tribunal) de reconnaître que la clause modifiée était discriminatoire à l'égard des plus jeunes enseignants, en contravention avec les art. 10, 13 et 16 de la *Charte québécoise* et qu'elle était nulle et sans effet. La Commission demandait aussi une ordonnance enjoignant aux intimés de considérer l'expérience acquise à titre d'enseignant au cours de l'année scolaire 1996-1997 pour la progression dans l'échelle salariale applicable, et ordonnant l'indemnisation des enseignants visés.

Les intimés ont présenté deux requêtes en irrecevabilité, alléguant l'absence de compétence *ratione materiae* du Tribunal en raison de la compétence exclusive de l'arbitre. Le Tribunal a rejeté les requêtes ([2000] R.J.Q. 3097). La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé le jugement, accueilli les requêtes et rejeté l'action de la Commission appelante ((2002), 1 Admin. L.R. (4th) 187).

III. Analyse

A. *La compétence exclusive de l'arbitre*

(1) Le modèle de la compétence exclusive

Notre Cour a reconnu à plusieurs reprises, dans divers contextes législatifs, que la compétence de l'arbitre est exclusive à l'égard des litiges qui résultent de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective : *Weber*, précité; *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14; *Allen c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 128, 2003 CSC 13. Dans l'affaire *Weber*, notre Cour a écarté les modèles de la concomitance et du chevauchement des compétences de l'arbitre et des autres tribunaux pour retenir celui de la compétence exclusive. La juge McLachlin (maintenant Juge en chef) donnait trois raisons pour l'adoption du modèle de la compétence exclusive (par. 58) :

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

In other words, the adoption of the exclusive jurisdiction model is the result, first, of the desire to be consistent with the decision of this Court in *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, in which it was held that mandatory arbitration clauses in labour relations statutes deprive the courts of any concurrent jurisdiction. Second, the language of s. 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2, made arbitration the only available remedy for "all differences between the parties arising from the interpretation, application, administration or alleged violation of the agreement". And third, the adoption of the exclusive jurisdiction model makes it possible to achieve the objectives of the scheme established by the various labour relations statutes in Canada, namely to provide a speedy, economical, final and enforceable dispute resolution procedure that is not duplicated or undermined by concurrent actions.

In this case, the Chief Justice rejects the exclusive jurisdiction model and the essential character of the dispute test in favour of the best fit approach. In my opinion, that approach is precisely what was rejected in *Weber* when the three criteria that support the exclusive jurisdiction of the arbitrator were adopted. Adopting those criteria offers certainty in terms of the model to be followed and confirms the policy of judicial deference in respect of the exclusive and comprehensive dispute resolution mechanisms in the field of labour relations that the legislature has adopted.

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

Autrement dit, l'adoption du modèle de la compétence exclusive résulte premièrement d'une volonté de se conformer à la décision de notre Cour dans l'affaire *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704, selon laquelle les clauses d'arbitrage obligatoire prévues dans les lois sur les relations de travail privent les tribunaux de toute compétence concomitante. Deuxièmement, le libellé du par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2, faisait de l'arbitrage le seul recours pour régler « tous les différends entre les parties que soulèvent l'interprétation, l'application, l'administration ou une prétendue inexécution de la convention collective ». Finalement, l'adoption du modèle de la compétence exclusive permet d'atteindre l'objectif du régime mis en place par les diverses lois sur les relations de travail au pays, soit le règlement rapide, économique, définitif et exécutoire des litiges à l'issue d'une procédure qui ne soit pas doublée ou minée par des actions concomitantes.

La Juge en chef rejette en l'espèce le modèle de la compétence exclusive et le critère de l'essence du litige au profit de « la plus grande adéquation ». À mon avis, cette approche est justement celle que l'on a rejetée dans *Weber* en adoptant les trois critères qui appuient la compétence exclusive de l'arbitre. L'adoption de ces critères offre une certitude quant au modèle à suivre et confirme la politique de retenue judiciaire à l'égard des mécanismes exclusifs et globaux de règlement des différends liés aux relations de travail que le législateur a adoptés.

44

45

46

I am of the opinion that the exclusive jurisdiction model, and consequently the essential character of the dispute test, best reflect the legislature's intention in this case. According to the exclusive jurisdiction model, the determination of the appropriate forum centres on the dispute between the parties and, more specifically, whether the dispute arises out of the collective agreement: *Weber, supra*, at para. 51. Two factors must be considered when making this determination: the nature of the dispute and the ambit of the collective agreement: *Weber*, at para. 51, and *Regina Police, supra*, at para. 25. The Chief Justice now says that the legal characterization is an issue even though it is not determinative. I see no justification for this change of direction.

Application to the Scheme in Issue

(i) Language of the Provision

47

It seems to me that the legislature's intention is apparent from the language of s. 100 of the *Labour Code*, as it was from the language of s. 45(1) of the *Labour Relations Act* in *Weber*. That provision, which clearly required that the exclusive jurisdiction model be applied, reads as follows:

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.]

In enacting that subsection, the Ontario legislature manifested its intent not to apply the concurrent jurisdiction model or the model of overlapping jurisdictions. In my opinion, the same legislative intent is found in s. 100 of the *Labour Code*:

1. . . .

(f) "grievance": any disagreement respecting the interpretation or application of a collective agreement;

100. Every grievance shall be submitted to arbitration in the manner provided in the collective agreement if it so provides and the certified association and the employer abide by it; otherwise it shall be referred to an arbitrator chosen by the parties or, failing agreement, appointed by the Minister. . . . [Emphasis added.]

J'estime que le modèle de la compétence exclusive et, conséquemment, le critère de l'essence du litige, sont ceux qui répondent le mieux à l'intention législative en l'espèce. Suivant ce modèle, la détermination du tribunal approprié dépend du différend qui oppose les parties et, plus particulièrement, du fait qu'il résulte ou non de la convention collective : *Weber*, précité, par. 51. Rappelons que cet exercice doit tenir compte de deux aspects, soit la nature du litige et le champ d'application de la convention collective : *Weber*, par. 51, et *Regina Police*, précité, par. 25. La Juge en chef dit maintenant que la qualification juridique entre en jeu même si elle n'est pas déterminante. Je ne vois aucune justification à ce changement de cap.

Application au régime en cause

(i) Libellé de la disposition

Il me semble qu'une intention législative évidente se dégage du libellé de l'art. 100 du *Code du travail*, tout comme il s'en dégageait une du par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* dans l'affaire *Weber*. Cette dernière disposition exigeait clairement l'application du modèle de la compétence exclusive :

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. [Je souligne.]

Le législateur ontarien, en édictant ce paragraphe, signalait qu'il n'avait pas l'intention d'appliquer les modèles de la concomitance ou du chevauchement des compétences. À mon avis, la même intention législative se dégage de l'art. 100 du *Code du travail* :

1. . . .

f) « grief » : toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective;

100. Tout grief doit être soumis à l'arbitrage en la manière prévue dans la convention collective si elle y pourvoit et si l'association accréditée et l'employeur y donnent suite; sinon il est déferé à un arbitre choisi par l'association accréditée et l'employeur ou, à défaut d'accord, nommé par le ministre. . . . [Je souligne.]

It is apparent from this comparison that the two provisions contain similar clauses granting exclusive arbitral jurisdiction over the settlement of disputes arising from the interpretation or application of a collective agreement.

(ii) Comprehensiveness of the Scheme

Adopting the exclusive jurisdiction model in this case is consistent with the principle of exclusive arbitral jurisdiction that characterizes Canadian labour relations schemes. The objectives of those schemes were considered in *Gendron v. Supply and Services Union of the Public Service Alliance of Canada, Local 50057*, [1990] 1 S.C.R. 1298, at p. 1326:

It is clear then that this Court has enunciated a principle of deference, not only to decision-making structures under the collective agreement but as well to structures set up by labour legislation and in general, to specialized tribunals operating within their fields of expertise. When the relevant statute requires collective agreements to provide for the final and binding settlement of disputes, it becomes difficult if not impossible to distinguish *St. Anne, supra*, and similarly reasoned cases on the basis that the issue in those cases concerned the relationship between contractual dispute resolution and the jurisdiction of the ordinary courts, not the relationship between statutory dispute resolution and the courts. The concern that recourse to the ordinary courts may jeopardize the comprehensive dispute resolution process contained in labour relations legislation is one that arises in this latter situation as well. Allowing parties to disputes which, by their very nature, are those contemplated and regulated by labour legislation, to have recourse to the ordinary courts would fly in the face of the demonstrated intention of Parliament to provide an exclusive and comprehensive mechanism for labour dispute resolution, particularly in the context of the present case.

In this case, I have no doubt that we are dealing with a “comprehensive statutory scheme designed to govern all aspects of the relationship of the parties in a labour relations setting”: see *St. Anne Nackawic, supra*, at p. 721. It is clear that the *Labour Code* creates an exclusive and comprehensive mechanism for the settlement of disputes in labour relations cases

Il ressort de cette comparaison que les deux dispositions contiennent des clauses d'exclusivité arbitrale similaires pour le règlement des différends qui relèvent de l'interprétation ou de l'application d'une convention collective.

(ii) L'intégralité du régime

L'adoption du modèle de la compétence exclusive en l'espèce est conforme au principe de l'exclusivité arbitrale qui caractérise les régimes canadiens en matière de relations de travail. Les objectifs de ces régimes ont fait l'objet d'étude dans *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298, p. 1326 :

Il est donc clair que notre Cour a formulé un principe de retenue non seulement envers les mécanismes décisionnels prévus par la convention collective, mais également envers les mécanismes établis par les lois en matière de travail et, en général, envers les tribunaux spécialisés dont les décisions relèvent de leur champ d'expertise. Lorsque la loi applicable exige que les conventions collectives prescrivent le caractère final et exécutoire du règlement des conflits, il devient difficile, sinon impossible, de distinguer l'arrêt *St. Anne*, précité, et les arrêts rendus pour des motifs semblables en affirmant que la question soulevée dans ces arrêts portait sur les rapports entre un mécanisme contractuel de règlement des différends et la compétence des tribunaux ordinaires et non le rapport entre un mécanisme légal de règlement des différends et les tribunaux. La crainte que le recours aux tribunaux ordinaires puisse compromettre le processus global de règlement des différends prévu dans les lois sur les relations du travail est un problème qui se pose dans ce dernier cas également. Permettre aux parties à un différend qui, par sa nature même, est un différend envisagé et régi par la législation sur les relations du travail, de recourir aux tribunaux ordinaires ferait fi de l'intention démontrée par le Parlement de prévoir un mécanisme exclusif et global de règlement des différends en matière de travail, particulièrement dans le contexte du présent pourvoi.

En l'espèce, je n'ai aucun doute que nous sommes en présence d'un « régime législatif complet destiné à régir tous les aspects du rapport entre les parties dans le cadre des relations de travail » : voir *St. Anne Nackawic*, précité, p. 721. Il est clair que le *Code du travail* crée un mécanisme exclusif et complet de règlement des différends en matière de relations de

48

49

50

by requiring that all grievances be submitted to arbitration exclusively. Adopting a model other than the exclusive jurisdiction model in this case would undermine the comprehensiveness of the scheme, and would be contrary to the legislature's intention.

(iii) Trend in the Case Law

51 In this case, where there is an exclusivity clause and a comprehensive and exclusive scheme for the settlement of disputes, adopting the exclusive jurisdiction model is consistent with the decisions of this Court in *Regina Police, supra*, *Weber, supra*, and *St. Anne Nackawic, supra*. The Quebec Court of Appeal, too, has on numerous occasions applied the exclusive jurisdiction model to collective agreements subject to Quebec's *Labour Code*: see, for example, *Latulippe v. Commission scolaire de la Jeune-Lorette*, [2001] R.J.D.T. 26; *Mayville v. Union canadienne des travailleurs en communication (unité 4)*, [2001] Q.J. No. 366 (QL); *Corporation municipale de la Ville de Gaspé v. Côté*, [1996] R.D.J. 142; *Leroux v. Centre hospitalier Ste-Jeanne d'Arc*, [1998] R.J.D.T. 554; *Collège Dawson v. Muzaula*, [1999] R.J.D.T. 1041; *Furlong v. Résidence Christophe-Colomb*, [1995] R.D.J. 162.

52 With respect, I believe that s. 100 of the *Labour Code*, like s. 45(1) of the *Labour Relations Act*, lends itself solely to the exclusive jurisdiction model and grants arbitrators exclusive jurisdiction to hear disputes whose essential character relates to the application or interpretation of a collective agreement. Given that the claim brought by the plaintiffs in this case is, in its essential character, based on the application of a clause in a collective agreement, there can be no doubt that this dispute falls within the exclusive jurisdiction of the arbitrator.

(2) The Essential Character Test

53 When we examine the nature of the dispute, the goal is to determine the dispute's essential character. This determination is made on the basis of the facts surrounding the dispute between the parties, not on

travail en exigeant que tous les griefs soient soumis de façon exclusive à l'arbitrage. L'adoption en l'espèce d'un modèle autre que celui de la compétence exclusive aurait pour effet de compromettre l'intégralité de ce régime et serait contraire à l'intention du législateur.

(iii) Tendance jurisprudentielle

L'adoption du modèle de la compétence exclusive en l'espèce, en présence d'une clause d'exclusivité et d'un régime global et exclusif de règlement des différends, est conforme aux décisions de notre Cour dans les affaires *Regina Police*, *Weber* et *St. Anne Nackawic*, précitées. Rappelons que la Cour d'appel du Québec a elle aussi appliqué, à plusieurs reprises, le modèle de la compétence exclusive aux conventions collectives assujetties au *Code du travail* du Québec : voir, par exemple, *Latulippe c. Commission scolaire de la Jeune-Lorette*, [2001] R.J.D.T. 26; *Mayville c. Union canadienne des travailleurs en communication (unité 4)*, [2001] J.Q. n° 366 (QL); *Corporation municipale de la Ville de Gaspé c. Côté*, [1996] R.D.J. 142; *Leroux c. Centre hospitalier Ste-Jeanne d'Arc*, [1998] R.J.D.T. 554; *Collège Dawson c. Muzaula*, [1999] R.J.D.T. 1041; *Furlong c. Résidence Christophe-Colomb*, [1995] R.D.J. 162.

En somme, j'estime avec égards que l'art. 100 du *Code du travail*, tout autant que le par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail*, se prête uniquement au modèle de la compétence exclusive et confère au seul arbitre la compétence pour entendre les litiges qui, dans leur essence, se rapportent à l'application ou à l'interprétation de la convention collective. Étant donné que, par son essence, l'allégation des demandeurs en l'espèce se base sur l'application d'une clause de la convention collective, il ne fait aucun doute que le différend relève de la compétence exclusive de l'arbitre.

(2) Le critère de l'essence du litige

L'examen de la nature du litige vise à en déterminer l'essence. Cette détermination s'effectue compte tenu non pas de la façon dont les questions juridiques peuvent être formulées, mais des faits

the basis of the legal issues that could be raised: see *Weber, supra*, at para. 43, and *Regina Police, supra*, at para. 25.

In *Weber, supra*, this Court defined the applicable test: if the dispute, in its essential character, concerns the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement, the applicant's recourse must be arbitration. The language of s. 100 of the *Labour Code* requires, for its part, that the dispute, in its essential character, relate to the interpretation or application of the collective agreement. As noted earlier, the Chief Justice is now departing from that rule.

Application to the Facts in This Case

At para. 23 of her reasons for judgment, the Chief Justice states that “the main fact that animates the dispute between the parties is that the collective agreement contains a term that treats the complainants and members of their group . . . less favourably than more senior teachers”. She characterizes the grievance as the assertion of a Quebec *Charter* right and concludes that an assertion of this kind does not, in its essential character, arise from the interpretation or the application of the collective agreement. Therefore, the arbitrator may not claim exclusive jurisdiction.

With respect, I believe that such an approach is contrary to the principles laid down by this Court in *Weber, supra*, and *St. Anne Nackawic, supra*, because its effect is to determine the essence of the dispute by reference solely to the nature of the right invoked. It is important to note that the issue raised in this case is very similar to the one raised in *Weber*. While the dispute at bar concerns a claim founded on an infringement of the right to equality guaranteed by the Quebec *Charter*, with regard to the application of the collective agreement, in *Weber* it was necessary to determine whether a claim founded on s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* fell within the exclusive jurisdiction of the arbitrator because of its attachment to the collective agreement. In both cases, the essential character of the dispute will determine who will hear the case. In *Weber*, the action

entourant le litige qui oppose les parties : voir *Weber*, précité, par. 43, et *Regina Police*, précité, par. 25.

Dans l'affaire *Weber*, précitée, notre Cour définissait le critère applicable : si le litige, dans son essence, relève de l'interprétation, de l'application, de l'administration ou de l'inexécution de la convention collective, le demandeur doit avoir recours à l'arbitrage. Le texte de l'art. 100 du *Code du travail* exige, pour sa part, que le litige, dans son essence, soit relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention collective. Tel que mentionné précédemment, la Juge en chef déroge maintenant à cette règle.

Application aux faits de l'espèce

La Juge en chef considère, au par. 23 de ses motifs, que « le litige réside principalement dans le fait qu'une clause de la convention collective traite les plaignants et les membres de leur groupe [. . .] moins favorablement que les enseignants ayant plus d'ancienneté ». Elle qualifie le grief de revendication d'un droit protégé par la *Charte québécoise* pour conclure qu'une revendication de ce genre ne résulte pas, dans son essence, de l'interprétation ou de l'application de la convention collective et que, par conséquent, l'arbitre ne peut faire valoir sa compétence exclusive.

Avec déférence, j'estime qu'une telle approche va à l'encontre des principes formulés par notre Cour dans les affaires *Weber* et *St. Anne Nackawic*, précitées, car elle a pour effet de déterminer l'essence du litige en se référant uniquement à la nature du droit invoqué. Il est en effet important de noter que la question qui se pose en l'espèce est très similaire à celle posée dans *Weber*. Tandis que le litige en l'espèce porte sur une demande fondée sur l'atteinte au droit à l'égalité garanti par la *Charte québécoise*, eu égard à l'application de la convention collective, dans *Weber*, il fallait décider si une demande fondée sur le par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* relevait de la compétence exclusive de l'arbitre en raison de son rattachement à la convention collective. Dans l'un et l'autre cas, l'essence du litige doit déterminer quel sera l'arbitre du différend. Dans *Weber*, l'action

54

55

56

founded on ss. 7 and 8 of the *Canadian Charter* arose from Mr. Weber being placed under surveillance after claiming health insurance benefits under the collective agreement. The essential character of the dispute was not arrived at solely on the basis of the violation of privacy resulting from the surveillance — an issue relating to the determination of the fundamental rights of Mr. Weber and any other employee under surveillance — but rather on the basis of all the facts alleged by the parties, which in this case indicated that the dispute between the parties arose out of the application of the collective agreement. The surveillance was unfair treatment of the employee, even though the parties had not specifically contemplated such conduct in the collective agreement. Following the principles set out in *Weber* and applying the essential character test to the case at bar while paying close attention to the factual context, we arrive at the same result: the essential character of the dispute arises out of the application of the collective agreement and places the dispute within the arbitrator's exclusive jurisdiction. As Professor D. Nadeau explains in the article entitled "Le Tribunal des droits de la personne du Québec et le principe de l'exclusivité de l'arbitrage de grief ou l'histoire d'une usurpation progressive de compétence" (2000), 60 *R. du B.* 387, at p. 398:

[TRANSLATION] When defining the "essential character" of a dispute . . . we are not required to delve into the very quintessence of the dispute, nor to examine its legal characterization. The procedure to be applied is simple and much more objective, as it consists solely in "examining the factual context" out of which the dispute arose and in determining if the facts surrounding the dispute between the parties *concern a matter covered* by the collective agreement, that is, if the dispute "*had to do with the collective agreement or did not*" or "*arose expressly or inferentially out of it.*" [Emphasis in original.]

57

In the case at bar, an examination of the factual context shows that the dispute, in its essential character, concerns pay and the taking into account of experience gained during the 1996-1997 school year for the purpose of setting pay. Such issues form the very foundation of a contract and working conditions. More specifically, this application concerns the reimbursement of lost wages resulting from the refusal to recognize experience gained over the 1996-1997 school year, an issue that is clearly

fondée sur les art. 7 et 8 de la *Charte canadienne* résultait de la surveillance dont avait fait l'objet M. Weber suite à la perception de prestations d'assurance-maladie prévues par la convention collective. L'essence du litige n'a pas été déterminée seulement en fonction de l'atteinte à la vie privée résultant de la surveillance — une question relative à la détermination des droits fondamentaux de M. Weber et de tout autre employé soumis à une surveillance — mais en fonction de l'ensemble des faits qui opposaient les parties, en l'occurrence le fait que le différend entre les parties résultait de l'application de la convention collective. La surveillance était un traitement injuste de l'employé même s'il allait au-delà de ce que les parties avaient envisagé précisément dans la convention collective. L'application du critère de l'essence du litige en l'espèce, conformément aux principes énoncés dans *Weber*, en portant une attention particulière au contexte factuel, mène au même résultat : par son essence, le litige résulte de l'application de la convention collective et relève de la compétence exclusive de l'arbitre. Comme l'explique le professeur D. Nadeau dans son article intitulé « Le Tribunal des droits de la personne du Québec et le principe de l'exclusivité de l'arbitrage de grief ou l'histoire d'une usurpation progressive de compétence » (2000), 60 *R. du B.* 387, p. 398 :

[L]a définition de « l'essence » d'un litige [. . .] n'exige pas une recherche de celle-ci dans toute sa quintessence, ni un examen de la qualification juridique du litige. La démarche à ce sujet est simple et beaucoup plus objective car elle consiste uniquement à « examiner le contexte factuel » dans lequel un litige est né et à déterminer si les faits entourant le litige qui oppose les parties *concernent une matière visée* par la convention collective, si le litige « *porte ou non* sur la convention collective » ou « *résulte expressément ou implicitement de celle-ci* ». [En italique dans l'original.]

En l'espèce, un examen du contexte factuel montre que, par son essence, le litige porte sur la rémunération et la prise en compte de l'expérience acquise au cours de l'année scolaire 1996-1997 pour établir cette rémunération, des questions qui sont à la base même du contrat et des conditions de travail. Plus précisément, la demande vise le remboursement des pertes salariales résultant de la non-reconnaissance de l'expérience acquise au cours de l'année scolaire 1996-1997, question qui relève

within the scope of the collective agreement. A legal characterization of the cause of action in this dispute, which would cast the dispute as being over the unlawful interference with the right to equality, ignores the factual context and the provisions of the collective agreement in question. I believe it cannot be denied that the arbitrator would have had jurisdiction to rule on the grievance if the arbitrator had heard it. If that is the case, I can see no way here to avoid applying the clause granting exclusive jurisdiction.

The Chief Justice, at para. 23 of her reasons, also states that the essential character of the dispute “is the process of the negotiation and the inclusion of [its terms] in the collective agreement”. In her opinion, disputes arising out of the negotiation of collective agreements do not fall within the exclusive jurisdiction of the arbitrator. I cannot accept this argument for two reasons.

First, that reasoning treats disputes arising out of the negotiation of a collective agreement in the same manner as disputes arising from contracts predating the collective agreement. Sometimes the time when the claim originated is important, such as in cases of contracts agreed to before the collective agreement is signed: see *Weber*, *supra*, at para. 52; *Goudie v. Ottawa (City)*, [2003] 1 S.C.R. 141, 2003 SCC 14; *Wainwright v. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760 (B.C.C.A.); *Johnston v. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609 (C.A.). However, I do not think that negotiations leading up to the conclusion of a collective agreement could qualify as independent grounds for a grievance in the way that pre-employment agreements can, for example.

The facts of the present case can be distinguished from the situation in *Goudie*, *supra*, in which this Court decided that the essential character of the dispute consisted in a demand arising out of an alleged pre-employment agreement. Since this dispute was clearly not related to the collective agreement, the Court ruled that it was not covered by the legislature’s intent to favour arbitration: *Goudie*, *supra*, at para. 24. On the contrary, both the

clairement du champ d’application de la convention collective. Une qualification juridique de la cause d’action en l’espèce, soit l’atteinte illicite au droit à l’égalité, fait abstraction du contexte factuel et des dispositions de la convention collective. Il me paraît indéniable que l’arbitre aurait eu compétence pour décider du grief s’il en avait été saisi; si tel est le cas, il me semble impossible d’écarter ici l’application de la clause d’exclusivité.

La Juge en chef considère également, au par. 23 de ses motifs, que le litige met essentiellement en cause « le processus de négociation et l’insertion de la clause dans la convention collective ». À son avis, les litiges résultant de la négociation de conventions collectives ne relèvent pas de la compétence exclusive de l’arbitre. Deux raisons m’empêchent d’accepter ce raisonnement.

Premièrement, un tel raisonnement assimile les litiges découlant de la négociation d’une convention collective aux différends qui relèvent de contrats antérieurs à la convention collective. En effet, il arrive parfois que le moment auquel la demande est faite revête de l’importance, par exemple dans le cas des contrats conclus avant l’adoption de la convention collective : voir *Weber*, précité, par. 52; *Goudie c. Ottawa (Ville)*, [2003] 1 R.C.S. 141, 2003 CSC 14; *Wainwright c. Vancouver Shipyards Co.* (1987), 38 D.L.R. (4th) 760 (C.A.C.-B.); *Johnston c. Dresser Industries Canada Ltd.* (1990), 75 O.R. (2d) 609 (C.A.). Cependant, je ne crois pas que les négociations ayant mené à la formation de la convention collective puissent, en elles-mêmes, fonder un grief comme le peut, par exemple, un contrat de pré-emploi.

Les faits de la présente espèce se distinguent nettement de ceux de *Goudie*, précité, dans laquelle notre Cour a décidé que l’essence du litige consistait en une revendication fondée sur un présumé contrat de pré-emploi. Puisque le différend s’écarterait clairement de la convention collective, notre Cour a décidé qu’il n’était pas visé par l’intention du législateur de privilégier l’arbitrage : *Goudie*, précité, par. 24. Au contraire, la négociation des clauses

58

59

60

negotiation of clauses in a collective agreement and the resulting collective agreement are, as in the present case, closely linked to the application of the collective agreement of which they are a part. Thus, the negotiation of the Accord does not constitute an independent ground for a grievance outside the collective agreement. We cannot separate them for the purpose of determining the essential character of the dispute.

61 Second, as Judge Rivet explained for the Tribunal, under s. 1 of the Act, the Accord between the government and the FSE constitutes a collective agreement within the meaning of the *Labour Code*:

1. This Act applies to the negotiation and making of a collective agreement within the meaning of the Labour Code (chapter C-27) between an association of employees within the meaning of the said Code and a school board

62 It is the entire collection of provisions negotiated by the parties that constitutes the collective agreement binding on an association of employees and a school board. Section 25 of the Act confirms this:

25. The clauses of a collective agreement binding between an association of employees and a school board, a college or an institution shall be negotiated and agreed by unions and management at the national level or at the local or regional level in accordance with the provisions of this chapter.

If the agreement resulting from negotiations constitutes a collective agreement, then conflicts over the interpretation and application of that agreement will give rise to grievances within the meaning of s. 1(f) of the *Labour Code* that may, if necessary, be put to arbitration. It is not possible to separate agreements resulting from negotiations and the collective agreement itself.

63 For these reasons, it is my opinion that the Tribunal erred in attempting to centre the debate on the negotiation of the Accord when the discrimination alleged by the Commission is actually a result of the application of a clause of the collective agreement. As Nadeau explains, *supra*, at pp. 402-5:

d'une convention collective et les ententes qui en résultent, comme en l'espèce, sont étroitement liées à l'application de la convention collective dont elles font partie. Ainsi, la négociation de l'accord ne saurait fonder un grief en dehors du cadre de la convention collective; on ne peut les séparer pour déterminer l'essence du litige.

Deuxièmement, comme l'a expliqué la juge Rivet pour le Tribunal, l'art. 1 de la Loi fait en sorte que l'accord intervenu entre le gouvernement et la FSE constitue une convention collective au sens du *Code du travail* :

1. La présente loi s'applique à la négociation et à la conclusion d'une convention collective au sens du Code du travail (chapitre C-27) entre une association de salariés au sens de ce code et une commission scolaire . . .

C'est donc l'ensemble des stipulations négociées par les parties qui constitue la convention collective liant une association de salariés et une commission scolaire. L'article 25 de la Loi le confirme :

25. Les stipulations d'une convention collective liant une association de salariés et une commission scolaire, un collège ou un établissement, sont négociées et agréées par la partie syndicale et par la partie patronale à l'échelle nationale ou à l'échelle locale ou régionale suivant les dispositions du présent chapitre.

Si l'entente résultant des négociations constitue une convention collective, les désaccords relatifs à l'interprétation et à l'application de cette entente donneront lieu à des griefs au sens de l'al. 1f) du *Code du travail* qui pourront, s'il y a lieu, être soumis à l'arbitrage. Il n'est pas possible de séparer les ententes résultant des négociations de la convention collective elle-même.

Pour ces raisons, je suis d'avis que le Tribunal a erronément tenté de situer le débat au niveau de la négociation de l'accord, alors que la discrimination alléguée par la Commission résulte véritablement de l'application d'une clause de la convention collective. Comme l'explique Nadeau, *loc. cit.*, p. 402-405 :

[TRANSLATION] We feel it is safe to assume that any clause of a collective agreement that a party alleges to be discriminatory would certainly have been preceded by negotiations. However, it is not the negotiations that the complainants challenge, but rather the application of the collective agreement resulting from them. Even if the collective agreement was negotiated at the [provincial] level . . . this does not change the fact that the collective agreement in question is applied and interpreted at the school board level. . . . Therefore, to avoid finding a link between the claim and the collective agreement, the Tribunal invoked the essential character of the dispute, claiming that the dispute stemmed from what it called “an effect . . . arising out of the negotiation process”. We cannot accept . . . this new variation on the essential character test.

. . . In adopting a subjective method for analysing the cause of action and in casting the arbitrator’s jurisdiction as narrowly as possible, these tribunals are, as the Supreme Court put it, undermining both “the legislative purposes underlying” the establishment of a system of mandatory arbitration and “the intention of the parties to the agreement”.

Although the clause in dispute here was negotiated at the provincial level, it is part of every collective agreement between a school board represented by the management committee and an association of employees representing teachers who work for that school board. The cause of the alleged injury is not the negotiations leading up to the Accord, but the tangible effect of the negotiations, namely the signing of the Agreement and the incorporation of clause 6-4.01D) into each collective agreement binding the parties affected by the negotiations. It is the results, not the talks, that are challenged. The Accord is without effect on the parties until the Agreement, and by extension the collective agreements, is amended. Therefore, the arbitrator’s exclusive jurisdiction over disputes relating to the interpretation and application of clause 6-4.01D) cannot be ousted.

In discussing the appropriate forum for settling this dispute, the Chief Justice observes that this Court “has recognized that arbitrators may resolve legal issues incidental to their function of interpreting and applying the collective agreement” (para. 25). In my opinion, however, the principle actually stated by this Court in *Parry Sound (District) Social*

Il nous paraît certain que toute disposition d’une convention collective, qu’une partie prétend discriminatoire, a été précédée d’une négociation. Mais ce n’est pas cette négociation qui est attaquée par les plaignants mais l’application qui est faite du résultat de celle-ci, soit la convention collective. Or, le fait que la convention collective ait été négociée au niveau [provincial] [. . .] ne modifie en rien le fait que c’est au niveau de chaque commission scolaire que ladite convention collective est appliquée et interprétée. [. . .] C’est donc afin d’obvier à cette situation, qui fait apparaître le lien entre la réclamation et la convention collective, que le Tribunal invoque son critère de l’essence du litige qui découle d’un « effet [. . .] rattaché au processus de négociation ». Nous croyons [. . .] que cette nouvelle variante du critère de l’essence du litige [. . .] ne peut être retenue.

. . . En adoptant une méthode d’analyse subjective de la cause d’action et en présentant le champ d’intervention de l’arbitrage sous l’angle le plus restreint possible, ces tribunaux minent, comme le souligne la Cour suprême, « les objectifs législatifs qui sous-tendent » la mise sur pied d’un régime d’arbitrage obligatoire et « l’intention des parties à la convention ».

Même si la clause en litige a été négociée à l’échelle provinciale, elle fait partie de chaque convention collective liant une commission scolaire visée par le Comité patronal et une association de salariés représentant les enseignantes et les enseignants de cette commission scolaire. La source du préjudice allégué ne saurait être la négociation de l’accord, mais l’effet concret de cette négociation, soit la signature de l’entente et l’insertion de la clause 6-4.01D) dans chacune des conventions collectives liant les parties visées par la négociation. Ce sont les résultats et non les pourparlers qui sont attaqués. L’accord est sans effet sur les parties tant qu’il n’a pas abouti à une modification de l’entente et, de ce fait, des conventions collectives. L’on ne peut donc priver l’arbitre de sa compétence exclusive pour statuer sur une mésentente relative à l’interprétation et à l’application de la clause 6-4.01D).

Lorsqu’elle traite de la question du tribunal approprié pour régler le litige, la Juge en chef rappelle que notre Cour « a reconnu que l’arbitre peut trancher une question de droit accessoire à l’interprétation et à l’application d’une convention collective » (par. 25). Toutefois, à mon avis, le véritable principe énoncé par notre Cour dans *Parry Sound*

Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42, is this: the substantive rights and obligations provided for under human rights legislation are incorporated into every collective agreement. As Iacobucci J. stated, at para. 28: “The absence of an express provision that prohibits the violation of a particular statutory right is insufficient to conclude that a violation of that right does not constitute a violation of the collective agreement.” It cannot be said that a human rights issue is incidental to a collective agreement if it is implicitly incorporated into it.

66 Moreover, in the case at bar, clause 14-3.02 of the Agreement incorporates into the collective agreement the right of teachers to the full and equal exercise of the rights and freedoms guaranteed by the Quebec *Charter*. Human rights are clearly not incidental to the collective agreement; in this case, they are expressly incorporated into it. It would be most peculiar if the *Labour Code* were to be interpreted liberally in all cases except those where the infringement of a Quebec *Charter* right is alleged, especially in light of the above-mentioned clause 14-3.02 and ss. 100 and 139 of the *Labour Code*.

67 Even if the problem in this case could be characterized exclusively as a human rights violation, it would still be subject to the arbitrator’s exclusive jurisdiction, as the arbitrator has jurisdiction over any issue that is expressly or inferentially linked to the collective agreement. Arbitrators have the authority to remedy *Canadian Charter* violations because their enabling legislation authorizes them to render decisions in this regard: see *Weber, supra*, and *R. v. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 S.C.R. 575, 2001 SCC 81. The same is true in Quebec. In Quebec law, arbitrators are empowered to remedy *Charter* violations (ss. 100 and 100.12 of the *Labour Code*). Even if the remedy requested is founded on an infringement of fundamental rights guaranteed by the *Charters*, the Quebec case law is consistent on this point: arbitrators retain their exclusive jurisdiction so long as there is a link or relationship between the aggrieved conduct and the provisions of the collective agreement: *Gaspé v. Côté, supra*; *Leroux,*

(*District*), *Conseil d’administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42, est le suivant : les droits et les obligations substantiels prévus par les lois sur les droits de la personne sont incorporés dans toute convention collective. Comme l’a expliqué le juge Iacobucci, au par. 28 : « L’absence d’une disposition expresse qui interdit la violation d’un droit donné ne permet pas de conclure que la violation de ce droit ne constitue pas une violation de la convention collective. » On ne peut dire que la question des droits de la personne est accessoire à la convention collective si ceux-ci y sont implicitement incorporés.

Qui plus est, en l’espèce, la clause 14-3.02 de l’entente incorpore à la convention collective le droit des enseignants et des enseignantes à l’exercice, en pleine égalité, des droits et libertés garantis par la *Charte québécoise*. La question des droits de la personne n’est sûrement pas accessoire à la convention collective; ici, elle y est expressément incorporée. Il serait d’ailleurs fort singulier que le *Code du travail* doive être interprété de façon libérale dans tous les cas sauf celui où l’atteinte à un droit protégé par la *Charte québécoise* est invoquée, surtout à la lumière de la clause 14-3.02 susmentionnée et des art. 100 et 139 du *Code du travail*.

Même si le problème en l’espèce pouvait être qualifié exclusivement de violation des droits de la personne, il resterait tout de même assujéti à la compétence exclusive de l’arbitre puisque ce dernier a compétence sur toute question ayant un lien, explicite ou implicite, avec la convention collective. L’arbitre possède le pouvoir de remédier à ce qu’il juge être une violation de la *Charte canadienne* parce que sa loi habilitante l’autorise à rendre une décision à cet égard : voir *Weber*, précité, et *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575, 2001 CSC 81. Il en va de même au Québec : en droit québécois, l’arbitre est investi du pouvoir de remédier à ce qu’il juge être une violation des *Chartes* (art. 100 et 100.12 du *Code du travail*). Même si la réparation demandée est fondée sur l’atteinte aux droits fondamentaux protégés par les *Chartes*, la jurisprudence est constante au Québec : la compétence exclusive de l’arbitre demeure dès lors qu’il existe un lien ou une relation entre le

supra; *Université du Québec à Trois-Rivières v. St-Pierre*, J.E. 97-1309 (C.A.); *Hydro-Québec v. Tremblay*, J.E. 2001-200 (C.A.); *Collège Dawson, supra*; *Latulippe, supra*; *Mayville, supra*; *Section locale 2995 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier v. Spreitzer*, [2002] R.J.Q. 111 (C.A.); *Centre d'hébergement et de soins de longue durée Champlain-Manoir de Verdun v. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [1998] Q.J. No. 3250 (QL) (Sup. Ct.), motion to dismiss appeal allowed, C.A. Mtl., No. 500-09-007442-981, September 20, 1999, and leave for the Commission to appeal refused, [2000] 1 S.C.R. ix; *Syndicat des postiers du Canada v. Société canadienne des postes*, [1995] R.J.Q. 2404. Thus, even if we characterized this dispute as being over the infringement of a Quebec Charter right, it would still be subject to the arbitrator's exclusive jurisdiction.

B. *The Integration of Fundamental Rights in the Arbitration Process*

There is no cause to call into question the principle of exclusive arbitral jurisdiction, as this principle governs all aspects of the relationship between the parties respecting labour relations. We should bear in mind that arbitrators have been delegated the authority to enforce the substantive rights and obligations provided for under human rights legislation in order to advance the fundamental objective of this delegation, namely the prompt, final and binding resolution of workplace disputes for the benefit of the parties and society as a whole: see *Parry Sound, supra*, at para. 50; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487, at para. 36; *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476, at p. 489. It is important that administrative bodies with the authority to apply the *Charters* be called upon to do so and that they incorporate into their procedures a constant concern for upholding the *Charters'* guiding principles. This is consistent with the legislative intent, because the Quebec legislature has given its Human Rights Tribunal non-exclusive jurisdiction and stipulated that administrative bodies that do not

comportement reproché et les dispositions de la convention collective : *Gaspé c. Côté*, précité; *Leroux*, précité; *Université du Québec à Trois-Rivières c. St-Pierre*, J.E. 97-1309 (C.A.); *Hydro-Québec c. Tremblay*, J.E. 2001-200 (C.A.); *Collège Dawson*, précité; *Latulippe*, précité; *Mayville*, précité; *Section locale 2995 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Spreitzer*, [2002] R.J.Q. 111 (C.A.); *Centre d'hébergement et de soins de longue durée Champlain-Manoir de Verdun c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [1998] A.Q. n° 3250 (QL) (C.S.), requête en rejet d'appel accueillie, C.A. Mtl, n° 500-09-007442-981, 20 septembre 1999, et autorisation de pourvoi par la Commission refusée, [2000] 1 R.C.S. ix; *Syndicat des postiers du Canada c. Société canadienne des postes*, [1995] R.J.Q. 2404. Par conséquent, même si, en l'espèce, on voyait dans le litige un problème de violation d'un droit prévu par la *Charte québécoise*, il resterait assujéti à la compétence exclusive de l'arbitre.

B. *L'intégration des droits fondamentaux au processus d'arbitrage*

Il n'y a pas lieu de remettre en question le principe de l'exclusivité arbitrale puisqu'il est apte à régir tous les aspects du rapport entre les parties dans le cadre des relations de travail. Rappelons que l'attribution à l'arbitre du pouvoir de faire respecter les droits et les obligations substantiels prévus par les lois sur les droits de la personne permet de promouvoir, tant au niveau des parties que de l'ensemble de la société, l'objectif fondamental de cette attribution, soit le règlement rapide, définitif et exécutoire des conflits de travail : voir *Parry Sound*, précité, par. 50; *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487, par. 36; *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476, p. 489. Il est important que les divers organismes administratifs aptes à appliquer les *Chartes* soient effectivement appelés à le faire et qu'ils intègrent à leur démarche le souci constant de faire respecter les principes qui sous-tendent les *Chartes*. Cela est conforme à l'intention législative puisque le législateur québécois a conféré un pouvoir non exclusif à son Tribunal des droits de la personne et prévu que les organismes

specialize in human rights would nevertheless have a duty to ensure that their decisions protect human rights. It seems clear to me that the legislative objective is to foster the development of a general culture of respect for human rights throughout Quebec's administrative system.

69

Although there already is a tribunal for resolving disputes involving human rights, this does not mean that delegating arbitrators the authority to enforce the substantive rights and obligations provided for under the *Charters* cannot serve to reinforce human rights protection: *Parry Sound, supra*, at para. 52. I also believe that referring such disputes to an arbitrator is the logical choice, since reaching a collective agreement, with the intention of amending it through negotiations, raises a multitude of issues that an arbitrator is by far in the best position to handle on an informed basis. If, for example, one benefit under a collective agreement or its newly negotiated clauses is exchanged for another, or if a group is disadvantaged by one clause while being favoured by another, it is only by examining the collective agreement as a whole that a full assessment of the problem can be achieved. In the context of a collective agreement, it is not enough to examine the contested clause in isolation. Since arbitrators have exclusive jurisdiction to hear disputes related to collective agreements, only an arbitrator is competent to hear this case. On this point, I would also note that decisions of the Human Rights Tribunal and of arbitrators are all subject to judicial review, and that it is therefore not so much their legal expertise that should concern us here as their expertise in assessing facts: see, on this point, *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54, at para. 30; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, at pp. 604-5.

70

As Rousseau-Houle J.A. explained in the Court of Appeal decision, only a comprehensive vision of the situation will allow us to resolve disputes related to a collective agreement (at para. 129):

administratifs non spécialisés dans ce domaine auraient néanmoins le devoir d'assurer le respect des droits de la personne dans leurs décisions. L'objectif législatif me semble favoriser le développement d'une culture générale de respect des droits de la personne dans tout le système administratif du Québec.

Même s'il existe déjà un tribunal pour le règlement des conflits touchant aux droits de la personne, cela ne veut pas dire que l'attribution à l'arbitre du pouvoir de faire respecter les droits et obligations substantiels prévus par les *Chartes* ne permet pas de renforcer davantage la protection des droits de la personne : *Parry Sound*, précité, par. 52. Je crois aussi que le renvoi à l'arbitre est le choix logique puisque la formation d'une convention collective, avec l'intention de la modifier par voie de négociations, comporte une multiplicité d'aspects sur lesquels l'arbitre est de loin le mieux placé pour se prononcer en connaissance de cause. Si, par exemple, dans la convention collective ou dans les nouvelles clauses négociées, l'on échangeait un avantage contre un autre ou que l'on défavorisait un groupe dans une clause pour le favoriser dans une autre, seul un examen de l'ensemble de la convention collective permettrait une évaluation complète du problème. Il n'est pas suffisant d'examiner isolément la clause contestée d'une convention collective. Puisque l'arbitre a compétence exclusive pour entendre les différends qui ont trait à la convention collective, lui seul est compétent pour trancher en l'espèce. Je signale à cet égard que les décisions du Tribunal des droits de la personne et celles de l'arbitre sont toutes sujettes à révision judiciaire et que ce n'est donc pas tant l'expertise en matière juridique qui devrait nous intéresser que l'expertise quant aux faits : voir, à ce sujet, *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54, par. 30; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, p. 604-605.

Comme l'a expliqué le juge Rousseau-Houle, de la Cour d'appel, seule une vision complète de la situation permettra de régler les différends liés à la convention collective (par. 129) :

[TRANSLATION] In the case at bar, the alleged discrimination must be interpreted in light of *the* simultaneously collective and individual nature of the rights under the collective agreement and of the bargaining system currently in force under Quebec labour law. As Gagnon, LeBel and Verge wrote, “The collective agreement encompasses an incredibly varied range of aspects of the relationships between employers, unions and employees, to the point where it has become a veritable ‘Workplace Charter of Rights’”. [Emphasis in original.]

Under the current legislative framework, we must determine the essential character of the issue and find one single entity to handle it. If the parties had several fora available to them, violence would be done to the comprehensive statutory scheme designed to govern all aspects of the relationship of the parties in a labour relations setting and the foundation upon which the arbitrator’s exclusive jurisdiction is built would be undermined: *St. Anne Nackawic, supra*, at p. 721. This would also be a source of uncertainty in a number of cases in which the dominant aspect of a dispute or the required degree of dissociation between the incident event, on the one hand, and the collective agreement and its application, on the other, must be addressed. The same problem could arise in cases where the grievance includes several grounds, with only one of those grounds involving an infringement of *Charter* rights.

Even if the remedy sought is founded on the infringement of fundamental rights protected by the Quebec *Charter*, the arbitrator will have exclusive jurisdiction as long as the essential character of the dispute involves the interpretation or application of the collective agreement. The fact that the Commission or the Tribunal has greater expertise than arbitrators with respect to human rights violations is an insufficient basis on which to conclude that arbitrators should not have the power to uphold fundamental rights: *Parry Sound, supra*, at para. 53. In *Weber, supra*, at para. 60, this Court gave a clear indication of the advantages of giving arbitrators exclusive jurisdiction over issues of fundamental rights raised in disputes that, based on their facts, would fall within an arbitrator’s jurisdiction:

Citizens are permitted to assert their *Charter* rights in a prompt, inexpensive, informal way. The parties are not

La discrimination invoquée dans la présente affaire doit être interprétée à la lumière du caractère à la fois collectif et individuel des droits découlant de la convention collective et du système de négociation établi par le droit du travail en vigueur au Québec. Comme l’ont écrit les auteurs Gagnon, LeBel et Verge : « Englobant les aspects les plus variés des relations entre l’employeur, le syndicat et les salariés, la convention est devenue vraiment la “Charte d’un milieu de travail” ». [En italique dans l’original.]

Suivant le régime législatif actuel, il faut donc cerner l’essence du problème et trouver un organe unique pour le régler. L’accès des parties à plusieurs instances portera atteinte au régime législatif complet destiné à régir tous les aspects du rapport entre les parties dans le cadre des relations de travail et minera le fondement du respect de la compétence exclusive de l’arbitre : *St. Anne Nackawic*, précité, p. 721. Ce sera aussi une source d’incertitude dans bien des cas où il faudra se demander quel est l’aspect dominant du litige ou le degré requis de dissociation entre l’événement accessoire, d’une part, et la convention collective et son application, d’autre part. Je pense aussi au cas où le grief comprendrait plusieurs allégations dont une seule serait liée à une atteinte aux droits garantis par une *Charte*.

Par conséquent, même si la réparation est demandée en fonction de l’atteinte aux droits fondamentaux protégés par la *Charte québécoise*, la compétence exclusive de l’arbitre demeure dès lors que l’essence du litige relève de l’interprétation ou de l’application de la convention collective. Le fait que la Commission ou le Tribunal possède une plus grande expertise que l’arbitre en matière de violations des droits de la personne n’est pas un motif suffisant pour que l’arbitre n’ait pas le pouvoir de faire respecter les droits fondamentaux : *Parry Sound*, précité, par. 53. Dans *Weber*, précité, par. 60, notre Cour a clairement fait valoir les avantages de l’exclusivité de la compétence de l’arbitre pour trancher les questions de droits fondamentaux soulevées par un litige qui relève factuellement de la compétence arbitrale :

Ainsi, les citoyens sont autorisés à faire valoir les droits qui leur sont garantis par la *Charte* de façon rapide, peu

71

72

required to duplicate submissions on the case in two different fora, for determination of two different legal issues. A specialized tribunal can quickly sift the facts and compile a record for the reviewing court.

C. *The Tribunal's Lack of Exclusive Jurisdiction*

73 Under the jurisdiction-endowing provisions provided for under the Quebec *Charter*, the Tribunal does not have exclusive jurisdiction over hearing and ruling on complaints concerning human rights violations. As the respondents indicated, the Quebec *Charter* favours the universality of jurisdiction for tribunals, be they ordinary or specialized ones, to ensure its proper application. There is no provision in the Quebec *Charter* that would favour or give precedence to one jurisdiction in particular.

74 In fact, s. 111 of the Quebec *Charter*, which defines the scope of the Tribunal's jurisdiction, does not indicate that this jurisdiction is exclusive. This is compatible with s. 77, which recognizes that an individual whose rights under the Quebec *Charter* have been infringed may institute proceedings in a forum other than the Tribunal. Thus, there is nothing in the Quebec *Charter* that would prevent such plaintiffs from applying to a different forum, such as a court of law.

75 Moreover, once the Commission has determined that a complaint is sufficiently founded and that all attempts at resolving the dispute have failed or the agreed-upon proposal has not been implemented, s. 80 of the Quebec *Charter* gives the Commission the right to apply to a tribunal to obtain, where consistent with the public interest, any appropriate measure against the person at fault or to demand, in favour of the victim, any measure of redress it considers appropriate at that time. The tribunal that the Commission applies to could just as well be a court of law as the specialized tribunal created by the Quebec *Charter*.

76 In addition to the non-exclusive nature of the Tribunal's jurisdiction, it should be noted that any competent tribunal, not just the Tribunal, has the

coûteuse et informelle. Les parties ne sont pas obligées de présenter deux requêtes à deux juridictions différentes pour que soient tranchées deux questions juridiques distinctes. Un tribunal spécialisé peut rapidement passer les faits au crible et dresser un dossier pour le tribunal d'appel.

C. *L'absence de compétence exclusive du Tribunal des droits de la personne*

Suivant les dispositions attributives de compétence de la *Charte québécoise*, le Tribunal ne possède pas une compétence exclusive pour entendre et régler une plainte alléguant le non-respect des droits de la personne. En fait, comme l'indiquent les intimées, la *Charte québécoise* favorise l'universalité de la compétence des tribunaux, ordinaires ou spécialisés, pour assurer son application. Aucune de ses dispositions ne favorise ou ne privilégie une instance en particulier.

De fait, l'art. 111 de la *Charte québécoise*, qui définit l'étendue de la compétence du Tribunal, n'indique pas que cette compétence est exclusive. Cela est compatible avec l'art. 77, qui reconnaît qu'une personne ayant subi une atteinte à un droit garanti par la *Charte québécoise* peut intenter une action devant une autre instance que le Tribunal. Ainsi, rien dans la *Charte québécoise* n'empêche un tel plaignant de s'adresser à un autre tribunal, notamment un tribunal de droit commun.

Également, une fois que la Commission juge qu'une plainte a un fondement suffisant, que des tentatives de règlement ont échoué ou qu'une proposition acceptée n'a pas été mise en œuvre, l'art. 80 de la *Charte québécoise* lui donne le droit de s'adresser à un tribunal en vue d'obtenir, compte tenu de l'intérêt public, toute mesure appropriée contre la personne en défaut ou pour réclamer, en faveur de la victime, toute mesure de redressement qu'elle juge alors adéquate. Le tribunal auquel s'adresse la Commission peut aussi bien être un tribunal de droit commun que le tribunal spécialisé institué par la *Charte québécoise*.

Outre le caractère non exclusif de la compétence, il faut noter que le pouvoir d'accorder réparation en vertu de l'art. 49 de la *Charte québécoise* appartient

power to grant a remedy pursuant to s. 49 of the Quebec *Charter*. The Tribunal's lack of exclusive jurisdiction was recognized by this Court in *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345.

The Quebec legislature did not deem it essential to the implementation of the Quebec *Charter* that the Tribunal alone should rule on fundamental rights issues. Nevertheless, its intent with regard to the legislative framework established by the *Labour Code* is very clear. It wished to give arbitrators exclusive jurisdiction, without exception, over the resolution of disputes arising out of collective agreements. Regardless of whether a case concerns a simple pay dispute or discrimination in the determination of pay, the principle of exclusive arbitral jurisdiction must still be applied. As I observed in *Regina Police, supra*, at para. 34, we must avoid formalistic interpretations of the provisions that would deny the decision-making body jurisdiction where it was clearly the intention of the legislature that it hear the dispute.

IV. Conclusion

Since in my view the Quebec Court of Appeal was correct in its decision that the Tribunal did not have jurisdiction *ratione materiae* to hear the dispute, I would dismiss the appeal, with costs.

APPENDIX

Legislative Provisions:

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12

10. Every person has a right to full and equal recognition and exercise of his human rights and freedoms, without distinction, exclusion or preference based on race, colour, sex, pregnancy, sexual orientation, civil status, age except as provided by law, religion, political convictions, language, ethnic or national origin, social condition, a handicap or the use of any means to palliate a handicap.

à tout tribunal compétent et non exclusivement au Tribunal des droits de la personne. Ce caractère non exclusif de la compétence du Tribunal a d'ailleurs été reconnu par notre Cour dans *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345.

Le législateur québécois n'a pas jugé essentiel, pour la mise en œuvre de la *Charte québécoise*, de prévoir que seul le Tribunal pourrait décider des questions touchant aux droits fondamentaux. Toutefois, son intention en ce qui concerne le régime législatif établi par le *Code du travail* est bien claire. Il a voulu conférer à l'arbitre une compétence exclusive pour régler les litiges qui découlent de la convention collective, sans exception. Peu importe qu'il s'agisse d'un simple problème de rémunération ou d'un problème de discrimination dans la détermination de la rémunération, il faut appliquer le principe de l'exclusivité arbitrale. Comme je l'ai rappelé dans l'affaire *Regina Police*, précitée, par. 34, il faut éviter de donner à une disposition une interprétation formaliste qui priverait un décideur de sa compétence alors que le législateur a clairement voulu qu'il entende le litige.

IV. Conclusion

Puisque j'estime que la Cour d'appel du Québec a eu raison de décider que le Tribunal n'avait pas compétence *ratione materiae* pour connaître du litige, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

ANNEXE

Dispositions législatives :

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12

10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

77

78

49.1. Any complaint, dispute or remedy the subject-matter of which is covered by the Pay Equity Act (chapter E-12.001) shall be dealt with exclusively in accordance with the provisions of that Act.

52. No provision of any Act, even subsequent to the Charter, may derogate from sections 1 to 38, except so far as provided by those sections, unless such Act expressly states that it applies despite the Charter.

77. The commission shall refuse or cease to act in favour of the victim where

(1) the victim or the complainant so requests, subject to the commission's ascertaining that such request is made freely and voluntarily;

(2) the victim or the complainant has, on the basis of the same facts, personally pursued one of the remedies provided for in sections 49 and 80.

The commission may refuse or cease to act in favour of the victim where

(1) the complaint is based on acts or omissions the last of which occurred more than two years before the filing of the complaint;

(2) the victim or the complainant does not have a sufficient interest;

(3) the complaint is frivolous, vexatious or made in bad faith;

(4) the victim or the complainant has, on the basis of the same facts, personally pursued a remedy other than those provided for in sections 49 and 80.

101. The Tribunal is composed of not fewer than 7 members, including a president and assessors, appointed by the Government. The president shall be chosen, after consultation with the chief judge of the Court of Québec, from among the judges of that court having notable experience and expertise in, sensitivity to and interest for matters of human rights and freedoms; the assessors shall be chosen from among the persons included in the panel provided for in the third paragraph of section 62.

111. The Tribunal is competent to hear and dispose of any application submitted under section 80, 81 or 82, in particular in matters of employment or housing or in connection with goods and services generally available to the public, and any application submitted under section 88, 90 or 91 in respect of an affirmative action program.

Only the commission may initially submit an application to the Tribunal to pursue any of the remedies provided for in any of the said sections, subject to the

49.1. Les plaintes, différends et autres recours dont l'objet est couvert par la Loi sur l'équité salariale (chapitre E-12.001) sont réglés exclusivement suivant cette loi.

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

77. La Commission refuse ou cesse d'agir en faveur de la victime, lorsque :

1° la victime ou le plaignant en fait la demande, sous réserve d'une vérification par la Commission du caractère libre et volontaire de cette demande;

2° la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, l'un des recours prévus aux articles 49 et 80.

Elle peut refuser ou cesser d'agir en faveur de la victime, lorsque :

1° la plainte a été déposée plus de deux ans après le dernier fait pertinent qui y est rapporté;

2° la victime ou le plaignant n'a pas un intérêt suffisant;

3° la plainte est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;

4° la victime ou le plaignant a exercé personnellement, pour les mêmes faits, un autre recours que ceux prévus aux articles 49 et 80.

101. Le Tribunal est composé d'au moins 7 membres, dont le président et les assesseurs, nommés par le gouvernement. Le président est choisi, après consultation du juge en chef de la Cour du Québec, parmi les juges de cette cour qui ont une expérience, une expertise, une sensibilisation et un intérêt marqués en matière des droits et libertés de la personne; les assesseurs le sont parmi les personnes inscrites sur la liste prévue au troisième alinéa de l'article 62.

111. Le Tribunal a compétence pour entendre et disposer de toute demande portée en vertu de l'un des articles 80, 81 et 82 et ayant trait, notamment, à l'emploi, au logement, aux biens et services ordinairement offerts au public, ou en vertu de l'un des articles 88, 90 et 91 relativement à un programme d'accès à l'égalité.

Seule la Commission peut initialement saisir le Tribunal de l'un ou l'autre des recours prévus à ces articles, sous réserve de la substitution prévue à l'article 84

substitution provided for in section 84 in favour of a complainant and to the pursuit of the remedy provided for in section 91 by a person on whom the Tribunal has previously imposed an affirmative action program.

Labour Code, R.S.Q., c. C-27

1. In this code, unless the context requires otherwise, the following expressions mean:

. . .

(f) “grievance”: any disagreement respecting the interpretation or application of a collective agreement;

. . .

100. Every grievance shall be submitted to arbitration in the manner provided in the collective agreement if it so provides and the certified association and the employer abide by it; otherwise it shall be referred to an arbitrator chosen by the parties or, failing agreement, appointed by the Minister.

100.12. In the exercise of his duties the arbitrator may

(a) interpret and apply any Act or regulation to the extent necessary to settle a grievance;

. . .

Appeal allowed, BASTARACHE and ARBOUR JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Montréal.

Solicitors for the respondent the Attorney General of Quebec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Solicitors for the respondents Centrale de l’enseignement du Québec, now Centrale des syndicats du Québec, and Fédération des syndicats de l’enseignement: Grondin, Poudrier, Bernier, Québec.

Solicitor for the intervener the Canadian Human Rights Commission: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.

en faveur d’un plaignant et de l’exercice du recours prévu à l’article 91 par la personne à qui le Tribunal a déjà imposé un programme d’accès à l’égalité.

Code du travail, L.R.Q., ch. C-27

1. Dans le présent code, à moins que le contexte ne s’y oppose, les termes suivants signifient :

. . .

f) « grief » : toute mésentente relative à l’interprétation ou à l’application d’une convention collective;

. . .

100. Tout grief doit être soumis à l’arbitrage en la manière prévue dans la convention collective si elle y pourvoit et si l’association accréditée et l’employeur y donnent suite; sinon il est déféré à un arbitre choisi par l’association accréditée et l’employeur ou, à défaut d’accord, nommé par le ministre.

100.12. Dans l’exercice de ses fonctions l’arbitre peut :

a) interpréter et appliquer une loi ou un règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d’un grief;

. . .

Pourvoi accueilli, les juges BASTARACHE et ARBOUR sont dissidents.

Procureur de l’appelante : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Montréal.

Procureurs de l’intimé le procureur général du Québec : Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Procureurs des intimées la Centrale de l’enseignement du Québec, désormais la Centrale des syndicats du Québec, et la Fédération des syndicats de l’enseignement : Grondin, Poudrier, Bernier, Québec.

Procureur de l’intervenante la Commission canadienne des droits de la personne : Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Ontario Human Rights Commission: Ontario Human Rights Commission, Toronto.

Solicitors for the intervener the Quebec Human Rights Tribunal: Lafortune, Leduc, Montréal.

Solicitor for the intervener Confédération des syndicats nationaux: Confédération des syndicats nationaux, Montréal.

Solicitors for the intervener Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec: Trudel Nadeau, Montréal.

Solicitor for the intervener the Canadian Union of Public Employees: Canadian Union of Public Employees, Montréal.

Procureur de l'intervenante la Commission ontarienne des droits de la personne : Commission ontarienne des droits de la personne, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Tribunal des droits de la personne du Québec : Lafortune, Leduc, Montréal.

Procureur de l'intervenante la Confédération des syndicats nationaux : Confédération des syndicats nationaux, Montréal.

Procureurs de l'intervenante la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec : Trudel Nadeau, Montréal.

Procureur de l'intervenant le Syndicat canadien de la fonction publique : Syndicat canadien de la fonction publique, Montréal.