

A-1-02  
2002 FCA 473

A-1-02  
2002 CAF 473

**House of Commons and The Honourable Gilbert Parent** (*Appellants*)

**La Chambre des communes et l'honorable Gilbert Parent** (*appelants*)

v.

c.

**Satnam Vaid and Canadian Human Rights Commission** (*Respondents*)

**Satnam Vaid et la Commission canadienne des droits de la personne** (*intimés*)

and

et

**Social Science Employees Association and Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada and The Public Service Alliance of Canada and The Professional Institute of the Public Service of Canada and The Speaker of the Legislative Assembly of Ontario** (*Interveners*)

**L'Association des employé(e)s en sciences sociales et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et l'Alliance de la fonction publique du Canada et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et le président de l'Assemblée législative de l'Ontario** (*intervenants*)

*INDEXED AS: CANADA (HOUSE OF COMMONS) v. VAID (C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: CANADA (CHAMBRE DES COMMUNES) c. VAID (C.A.)*

Court of Appeal, Linden, Létourneau and Rothstein J.J.A.—Ottawa, June 19 and November 28, 2002.

Cour d'appel, juges Linden, Létourneau et Rothstein, J.C.A.—Ottawa, 19 juin et 28 novembre 2002.

*Constitutional Law — Fundamental Freedoms — Parliamentary privilege — Allegation of discrimination by discharged House of Commons employee against former Speaker of House — Parliamentary privilege having no application herein — Application of necessity test — Scope of privilege not extending to exercise of managerial powers involving human rights violations — No clear intent of Parliament, in Parliamentary Employment and Staff Relations Act (PESRA), to shield its managerial activities from application of Canadian Human Rights Act — PESRA not precluding review by courts of decisions made under PESRA.*

*Droit constitutionnel — Libertés fondamentales — Privilège parlementaire — Allégation de discrimination faite contre l'ancien président de la Chambre des communes par un employé de la Chambre qui avait été congédié — Le privilège parlementaire ne s'appliquait pas en l'espèce — La portée du privilège ne s'étend pas à l'exercice de pouvoirs de gestion comportant des atteintes aux droits de la personne — Aucune disposition de la Loi sur les relations de travail au Parlement (LRTP) ne révélait une intention claire du Parlement visant à protéger les activités de gestion contre l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne — La LRTP n'empêche pas l'examen judiciaire des décisions prises en vertu de la LRTP.*

*Human Rights — Allegation of discrimination by discharged House of Commons employee against former Speaker of House — Parliamentary privilege invoked — Jurisdiction in Human Rights Commission to investigate — Human rights legislation quasi-constitutional in nature, only overridden by express, unequivocal legislative language not found herein — Scope of privilege not extending to exercise of managerial powers involving human rights violations — No clear intent of Parliament, in Parliamentary Employment and Staff Relations Act, to shield its managerial activities from application of Canadian Human Rights Act.*

*Droits de la personne — Allégation de discrimination faite contre l'ancien président de la Chambre des communes par un employé de la Chambre qui avait été congédié — Le privilège parlementaire avait été invoqué — Compétence de la Commission des droits de la personne en matière d'enquête — La législation sur les droits de la personne bénéficie d'un statut quasi constitutionnel; par conséquent, il est uniquement possible d'y déroger au moyen d'un texte législatif exprès clair, mais il n'existe pas de texte de ce genre en l'espèce — La portée du privilège ne s'étend pas à l'exercice de pouvoirs de gestion comportant des atteintes aux droits de la personne — Aucune disposition de la Loi sur les relations de travail au*

When the respondent Vaid, chauffeur to the Speaker of the House of Commons Speaker, lost his employment, allegedly because he refused to assume new duties under a changed job description and refused alternative employment, his grievance under the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act* was upheld. When he returned to work, he was told that the position had been designated “bilingual imperative”, and he was sent on French language training. Later, when he advised the Speaker that he wished to resume his former duties, he was told that his position had become surplus as a result of the reorganization of the Speaker’s office. The respondent then filed two complaints with the Human Rights Commission, alleging that the House of Commons had discriminated against him on the basis of his race, colour and ethnic or national origin by refusing to continue to employ him. In a preliminary objection the appellants argued that the Human Rights Tribunal to which the matter had been referred was without jurisdiction to consider the respondent’s complaints on the ground that the Speaker and the House of Commons are not subject to the *Canadian Human Rights Act* because of parliamentary privilege. The Human Rights Tribunal dismissed that objection. The application for judicial review of that decision was dismissed by the Trial Division of the Federal Court. This was an appeal from the Trial Division’s decision.

Held, the appeal should be dismissed.

*Per* Létourneau J.A. (Linden J.A. concurring, Rothstein J.A. concurring in the result only): Human rights legislation, including the *Canadian Human Rights Act* (CHRA), by virtue of its quasi-constitutional status, has consistently been treated differently than specific statutes and as a result can only be overridden by express and unequivocal legislative language. Parliamentary privilege is part of our Constitution. It exists so that parliamentarians perform their functions free from some forms of legal scrutiny, and with a certain degree of independence. Section 4 of the *Parliament of Canada Act* expressed provided for parliamentary privilege. Because parliamentary privilege is rooted in our Constitution, courts must defer to the immunity Parliament enjoys. *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319 sets out the necessity test for determining the breadth of parliamentary privilege: whether it is necessary to uphold the dignity and efficiency of the

*Parlement ne révélait une intention claire du Parlement de protéger les activités de gestion contre l’application de la Loi canadienne sur les droits de la personne.*

Lorsque l’intimé Vaid, chauffeur du Président de la Chambre des communes, a été congédié, parce qu’il avait censément refusé de s’acquitter des nouvelles responsabilités lui incombant selon une nouvelle description de travail et parce qu’il avait refusé un autre emploi, il a été fait droit au grief qu’il avait présenté conformément à la *Loi sur les relations de travail au Parlement*. Lorsqu’il est retourné travailler, on lui a dit que le poste avait été désigné comme étant [TRADUCTION] «obligatoirement bilingue» et on l’a envoyé suivre des cours de français. Par la suite, lorsqu’il a informé le Président qu’il voulait reprendre ses anciennes fonctions, il a été informé que le bureau du Président avait été réorganisé et que son poste était devenu excédentaire. L’intimé a alors déposé deux plaintes devant la Commission des droits de la personne, en alléguant que la Chambre des communes avait agi de façon discriminatoire à son endroit du fait de sa race, de sa couleur et de son origine nationale ou ethnique en refusant de continuer à l’employer. Dans une objection préliminaire soulevée devant le Tribunal des droits de la personne auquel l’affaire avait été renvoyée, les appelants ont affirmé que celui-ci n’avait pas compétence pour examiner les plaintes de l’intimé parce que le Président et la Chambre des communes ne sont pas assujettis à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à cause du privilège parlementaire. Le Tribunal des droits de la personne a rejeté cette objection. La demande de contrôle judiciaire de cette décision a été rejetée par la Section de première instance de la Cour fédérale. Il s’agissait d’un appel contre la décision rendue par la Section de première instance.

*Arrêt*: l’appel doit être rejeté.

Le juge Létourneau, J.C.A. (le juge Linden, J.C.A., souscrivant à son avis et le juge Rothstein, J.C.A., souscrivant quant au résultat seulement): La législation sur les droits de la personne, y compris la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la LCDP) a toujours été considérée d’une façon différente des lois précises étant donné qu’elle bénéficie d’un statut quasi constitutionnel et que, par conséquent, il est uniquement possible d’y déroger au moyen d’un texte législatif exprès clair. Le privilège parlementaire fait partie de notre constitution. Le privilège parlementaire existe afin de permettre aux parlementaires d’exercer leurs fonctions sans être assujettis à certaines formes d’examen juridique, et avec un certain degré d’indépendance. L’article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoyait expressément un privilège parlementaire. Étant donné que le privilège parlementaire est enraciné dans notre constitution, les tribunaux judiciaires doivent faire preuve de retenue à l’égard de l’immunité dont

House of Commons. However, the parliamentary privilege claimed in the present instance finds no application herein. First, the powers claimed in this case are not necessary and, consequently, not within the scope of the privilege as delimited by the doctrine of necessity. Second, there is no clear intent of Parliament, either explicit or implicit, to shield its managerial activities from the application of the CHRA. Finally, the enactment by Parliament of PESRA reveals an intention to exclude from the scope of the privilege those employees, like the respondent, who are subject to that Act.

The existence and exercise of the powers claimed in this case were not necessary to ensure the proper functioning of the House of Commons and maintain its dignity and integrity. Such powers cannot escape the scrutiny of the courts or other review mechanisms when exercised unnecessarily because they fall outside the scope of the privilege delimited by the necessity. Applying this conclusion herein, the parliamentary privilege claimed with respect to staff management does not preclude a review of the necessity to possess and exercise the privilege when there is an allegation of racial or ethnic discrimination contrary to the Charter or the CHRA. The scope of the privilege does not extend to an exercise of managerial powers involving human rights violations as presently alleged which, in fact, if proven, diminish the dignity and integrity of the House without improving its functioning.

PESRA, section 4 protects the parliamentary privileges, powers and immunities mentioned in *Parliament of Canada Act*, section 4. It also identifies persons to whom PESRA does not apply. The only reasonable interpretation of section 4 and Part I of the PESRA is that the parliamentary privilege does not apply to the matters and persons covered thereby. The PESRA does not oust the application of the CHRA. Nor does it preclude a review by the courts of the decisions made under that Act. PESRA, section 2 provides that nothing in any other Act of Parliament that provides for matters similar to those provided for under PESRA shall apply to House of Commons employees, among others. The CHRA does not deal with matters that are similar to those provided in the PESRA. The scope and purpose of each Act are different and the rights conferred by each statute are different. Nothing in the PESRA reveals an express and unequivocal intent to deprive, or a clear legislative pronouncement by Parliament depriving,

jouit le Parlement. Dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, on énonce un critère fondé sur la nécessité permettant de déterminer la portée du privilège parlementaire: à savoir s'il est nécessaire pour assurer la dignité et l'efficacité de la Chambre des communes. Toutefois, le privilège parlementaire revendiqué en l'espèce ne s'applique pas. Premièrement, les pouvoirs invoqués en l'espèce ne sont pas nécessaires et ils ne sont donc pas visés par le privilège tel qu'il est délimité par la doctrine de la nécessité. Deuxièmement, je ne puis constater aucune intention claire du Parlement, qu'elle soit explicite ou implicite, visant à protéger les activités de gestion contre l'application de la LCDP. Enfin, l'adoption par le Parlement de la LRTP révèle l'intention d'exclure de la portée du privilège les employés qui, comme l'intimé, sont assujettis à cette Loi.

L'existence et l'exercice des pouvoirs revendiqués en l'espèce n'étaient pas nécessaires au bon fonctionnement de la Chambre des communes et au maintien de sa dignité et de son intégrité. Pareils pouvoirs ne peuvent pas échapper à l'examen judiciaire ou à d'autres mécanismes d'examen lorsqu'ils sont exercés sans qu'il soit nécessaire de le faire parce qu'ils ne relèvent pas alors du privilège, tel qu'il est délimité par la nécessité. Si l'on applique cette conclusion aux faits de la présente espèce, le privilège parlementaire revendiqué à l'égard de la gestion du personnel n'empêche pas l'examen de la nécessité de bénéficier du privilège et de s'en prévaloir lorsqu'une allégation de discrimination raciale ou ethnique fondée sur la Charte ou sur la LCDP est faite. La portée du privilège ne s'étend pas à l'exercice de pouvoirs de gestion comportant des atteintes aux droits de la personne tel qu'il est ici allégué, ce qui en fait, si la chose est établie, diminue la dignité et l'intégrité de la Chambre sans en améliorer le fonctionnement.

L'article 4 de la LRTP protège les privilèges, pouvoirs et immunités parlementaires mentionnés à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il désigne en outre un certain nombre de personnes auxquelles la LRTP ne s'applique pas. La seule interprétation raisonnable qu'il est possible de donner à l'article 4 et à la partie I de la LRTP est que le privilège parlementaire ne s'applique pas aux questions et aux personnes visées par la LRTP. La LRTP n'empêche pas l'application de la LCDP. Elle n'empêche pas non plus l'examen judiciaire des décisions prises en vertu de cette loi. L'article 2 de la LRTP prévoit que les autres lois fédérales qui réglementent des questions semblables à celles que réglemente la LRTP ne s'appliquent pas entre autres aux employés de la Chambre des communes. La LCDP ne traite pas de questions qui sont semblables à celles qui sont prévues dans la LRTP. La portée et l'objet des deux lois sont différents et les droits conférés par chaque loi sont différents. Aucune disposition de

parliamentary employees of the human rights protection afforded by the CHRA. And while section 72 of the PESRA constitutes a “full” and “strong” privative clause, that does not mean that it is a bar to review, but only that a reviewing court must exercise deference to the decision being reviewed.

*Per Rothstein J.A. (concurring in the result only):* Human rights tribunals operate as part of the executive branch of government. And to the extent that the conduct of business of Parliament (including the right to appoint and control its staff) is subject to parliamentary privilege, that conduct is not to be interfered with by an administrative tribunal. A test of necessity is to be applied to determine whether a claimed privilege is required by Parliament for the dignified and efficient conduct of its business as a legislative body. However, that test is not applied to judge the content of a claimed privilege, but rather to determine the necessary sphere of exclusive or absolute parliamentary jurisdiction. It is the particular exercise of a valid privilege that is immune from the Court’s scrutiny. However, what constitutes the scope of a valid privilege is a preliminary jurisdictional question (see *New Brunswick Broadcasting Co.*, McLachlin J., at page 384). Matters that fall outside the rules necessary for the dignified and efficient functioning of Parliament will not be privileged. Disqualification from holding office on grounds of race and gender would be examples of grounds which fall outside the rules by which Parliament and the legislatures conduct their business (McLachlin J. in *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876). An employer’s actions involving the appointment and control of staff on grounds that violate human rights fall outside the rules by which Parliament conducts its business. These are invalid grounds on which to hire and fire or discipline employees and are not subject to parliamentary privilege. Therefore, parliamentary privilege does not displace application of the CHRA to employees of Parliament and, specifically, to the respondent Vaid.

Nor does the PESRA preclude application of the CHRA to the respondent. Scope and purpose cannot be the relevant tests for “matters similar” in section 2 of the PESRA. “Matters similar” must be interpreted having regard to whether similar complaints can be made and relief of some benefit to employees is available under both Acts. There are no words of limitation that would preclude an employee from grieving an alleged human rights violation under the PESRA. However, while the right to grieve includes any occurrence or matter

la LRTP ne révèle une intention expresse claire de priver, ou ne renferme une déclaration législative claire du Parlement privant, les employés du Parlement de la protection fournie par la LCDP en matière de droits de la personne. Même si l’article 72 de la LRTP renferme une clause privative «intégrale» ou «forte», cela ne veut pas dire qu’il fait obstacle au contrôle, mais uniquement que la cour qui procède à l’examen doit faire preuve de retenue à l’égard de la décision en cause.

Le juge Rothstein, J.C.A. (concourant quant au résultat seulement): Les tribunaux des droits de la personne accomplissent leur mandat en tant qu’annexe du pouvoir exécutif. Dans la mesure où l’exercice des activités du Parlement (y compris le droit de nommer et de gérer son personnel) est soumis au privilège parlementaire, les tribunaux administratifs ne doivent pas s’y ingérer. C’est un critère de nécessité qui nous dira si le Parlement a besoin du privilège allégué pour pouvoir exercer dignement et efficacement ses activités d’organe législatif. Toutefois, le critère de nécessité ne permet pas de juger du contenu d’un privilège allégué, mais plutôt de déterminer le domaine nécessaire de compétence parlementaire exclusive ou absolue. C’est l’exercice particulier d’un privilège valide qui est soustrait à l’examen du tribunal. Cependant, le champ lui-même d’un privilège valide constitue une question préjudicielle de compétence (voir *New Brunswick Broadcasting Co.*, juge McLachlin, à la page 384). Les matières qui échappent aux règles nécessaires pour assurer le fonctionnement digne et efficace du Parlement seront extérieures au privilège. La destitution fondée sur des motifs de distinction tels que la race ou le sexe constitueraient un exemple de situation échappant aux règles d’après lesquelles le Parlement fédéral et les législatures provinciales conduisent leurs activités (juge McLachlin dans *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876). Les actes d’un employeur en matière de nomination et de gestion du personnel qui sont inspirés de motifs contraires aux droits de la personne échappent aux règles d’après lesquelles le Parlement conduit ses affaires. Ce sont là des motifs invalides lorsqu’il s’agit d’embaucher des employés et de les renvoyer ou de les sanctionner, des motifs qui ne bénéficient pas du privilège parlementaire. Par conséquent, le privilège parlementaire ne supprime pas l’application de la LCDP aux employés du Parlement et, en l’occurrence, à M. Vaid.

La LRTP n’empêche pas non plus l’application de la LCDP à l’intimé. La portée et l’objet ne peuvent pas être les critères à appliquer pour l’expression «questions semblables» figurant à l’article 2 de la LRTP. Il faut interpréter l’expression «questions semblables» en se demandant si, selon les deux lois, des plaintes semblables peuvent être déposées et si les deux lois offrent un quelconque recours aux employés. Aucune formule restrictive n’empêche un employé de présenter un grief selon la LRTP pour une présumée violation

affecting the employee's terms and conditions of employment, the right to adjudication is more limited. There are human rights issues for which adjudication is not available under the PESRA. For such issues, the PESRA does not provide a procedure for redress in the form of an independent adjudication. This must lead to the conclusion that the PESRA and the CHRA do not provide for matters similar. However, to deprive an individual of rights under the CHRA, there must be a clear legislative pronouncement. But it is not clear to what extent, if at all, Parliament intended to exclude application of the CHRA to PESRA employees. In the absence of clear language in section 2, Parliament cannot be taken to have denied PESRA employees the right to bring complaints under the CHRA for any alleged human rights violations in respect of their employment.

The PESRA must be interpreted to be consistent with parliamentary privilege (see subsection 4(1) thereof). The PESRA provides a grievance and adjudication procedure for the referral of non-compliance of an adjudicator's order to the Public Service Staff Relations Board. However, it is Parliament that retains control over the enforcement of an adjudicator's order, and ultimately employment matters, as is consistent with the claimed privilege. Even though there is strong reason to believe an adjudicator's order would be complied with, in the final analysis, Parliament has retained its privilege to appoint and control its staff while providing a procedural recourse for employees who are aggrieved by actions of an employer.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5].
- Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 3, 15, 24.
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 2 (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 9), 5, 6, 7, 8, 9 (as am. *idem*, s. 12), 10 (as am. *idem*, s. 13), 14(1)(c).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 18.
- Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20, s. 155.1(5) (as enacted by S.C. 1995, c. 42, s. 59).
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 25 (as am. by

de ses droits fondamentaux. Cependant, le droit de présenter un grief comprend tout fait portant atteinte aux conditions d'emploi de l'employé mais le droit à l'arbitrage est plus restreint. Il y a, dans le domaine des droits de la personne, des aspects pour lesquels un arbitrage n'est pas possible selon la LRTP. Pour les aspects en question, la LRTP n'offre pas de recours prenant la forme d'un arbitrage indépendant. Il faut en conclure que la LRTP et la LCDP ne réglementent pas des questions semblables. Toutefois, pour priver un individu des droits prévus par la LCDP, il faut une déclaration législative claire. Cependant, on ne sait trop dans quelle mesure, si tant est qu'il y en ait une, le législateur fédéral a voulu exclure l'application de la LCDP aux employés visés par la LRTP. En l'absence d'un langage clair dans l'article 2, je ne crois pas que le législateur fédéral ait voulu refuser aux employés visés par la LRTP le droit de déposer en vertu de la LCDP des plaintes de présumées violations de leurs droits fondamentaux dans le contexte de leur emploi.

La LRTP doit être interprétée d'une manière qui s'accorde avec le privilège parlementaire (voir le paragraphe 4(1) de cette loi). La LRTP prévoit une procédure de règlement de griefs et une procédure d'arbitrage ainsi que le renvoi à la Commission des relations de travail dans la fonction publique de l'inobservation d'une décision arbitrale. Cependant, c'est le Parlement qui conserve le droit de regard sur l'exécution d'une décision arbitrale, et en dernière analyse sur les questions d'emploi, comme le veut le privilège revendiqué. Même s'il y a tout lieu de croire qu'une décision arbitrale serait en définitive observée, le législateur fédéral a conservé son privilège de nommer et de gérer son personnel tout en offrant un recours aux employés qui s'estiment lésés par les actes d'un employeur.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- L'acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n° 5].
- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 3, 15, 24.
- Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 25 (mod. par L.C. 1994, ch. 12, art. 1), 117.02(1) (édicte par L.C. 1995, ch. 39, art. 139), 486(1) (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 34), 495(1) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 75), (2), 529.3 (édicte par L.C. 1997, ch. 39, art. 2).
- Human Rights Code of British Columbia*, S.B.C. 1973 (2<sup>nd</sup> Sess.), ch. 119.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 2 (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 9),

S.C. 1994, c. 12, s. 1), 117.02(1) (as enacted by S.C. 1995, c. 39, s. 139), 486(1) (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 34), 495(1) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 75), (2), 529.3 (as enacted by S.C. 1997, c. 39, s. 2). *Explosives Act*, R.S.C., 1985, c. E-17, s. 22(2) (as am. by S.C. 1993, c. 32, s. 12). *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8). *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 49.1(3) (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 35). *Human Rights Code of British Columbia*, S.B.C. 1973 (2nd Sess.), c. 119. *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5, ss. 154(1) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 48), (2), 180(2) (as am. by S.C. 1998, c. 35, ss. 43, 93; 2001, c. 41, s. 101). *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, s. 4. *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 33, ss. 2, 4, 13, 14, 62(1)(b), 63(1), 68(4), 72. *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 21. *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 24, 91(1), 101(1) (rep. by S.C. 1992, c. 54, s. 73).

5, 6, 7, 8, 9 (mod., *idem*, art. 12), 10 (mod., *idem*, art. 13), 14(1)c).

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 18. *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 28 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8). *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, art. 154(1) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 48), (2), 180(2) (mod. par L.C. 1998, ch. 35, art. 43, 93; 2001, ch. 41, art. 101). *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 4. *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, S.C. 1992, ch. 20, art. 155.1(5) (édicte par L.C. 1995, ch. 42, art. 59). *Loi sur les explosifs*, L.R.C. (1985), ch. E-17, art. 22(2) (mod. par L.C. 1993, ch. 32, art. 12). *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 49.1(3) (édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 35). *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 33, art. 2, 4, 13, 14, 62(1)b), 63(1), 68(4), 72. *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 24, 91(1), 101(1) (abrogé par L.C. 1992, ch. 54, art. 73). *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, ch. P-35, art. 21.

#### CASES JUDICIALEMENT CONSIDÉRÉS

##### APPLIÉS:

*Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink et al.*, [1982] 2 S.C.R. 145; (1982), 137 D.L.R. (3d) 219; [1983] 1 W.W.R. 137; 39 B.C.L.R. 145; 82 CLLC 17,014; [1982] I.L.R. 1-1555; 43 N.R. 168; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; (1993), 118 N.S.R. (2d) 181; 100 D.L.R. (4th) 212; 327 A.P.R. 181; 13 C.R.R. (2d) 1; 146 N.R. 161; *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103 (P.C.); *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton et al.*, [1985] 2 S.C.R. 150; (1985), 21 D.L.R. (4th) 1; [1985] 6 W.W.R. 166; 38 Man. R. (2d) 1; 15 Admin. L.R. 177; 8 C.C.E.L. 105; 85 CLLC 17,020; 61 N.R. 241; *Attorney General of Canada v. Public Service Staff Relations Board*, [1977] 2 F.C. 663; (1977), 74 D.L.R. (3d) 307; 14 N.R. 257 (C.A.); *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Auclair v. Canada*

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink et autre*, [1982] 2 R.C.S. 145; (1982), 137 D.L.R. (3d) 219; [1983] 1 W.W.R. 137; 39 B.C.L.R. 145; 82 CLLC 17,014; [1982] I.L.R. 1-1555; 43 N.R. 168; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; (1993), 118 N.S.R. (2d) 181; 100 D.L.R. (4th) 212; 327 A.P.R. 181; 13 C.R.R. (2d) 1; 146 N.R. 161; *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103 (P.C.); *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton et autre*, [1985] 2 R.C.S. 150; (1985), 21 D.L.R. (4th) 1; [1985] 6 W.W.R. 166; 38 Man. R. (2d) 1; 15 Admin. L.R. 177; 8 C.C.E.L. 105; 85 CLLC 17,020; 61 N.R. 241; *Procureur général du Canada c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1977] 2 C.F. 663; (1977), 74 D.L.R. (3d) 307; 14 N.R. 257 (C.A.); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S.

(*Library of Parliament*) (2002), 43 Admin. L.R. (3d) 312 (F.C.T.D.).

## DISTINGUISHED:

*Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170; 63 O.T.C. 321 (Ont. Gen. Div.).

## CONSIDERED:

*Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; (1996), 137 D.L.R. (4th) 142; 37 C.R.R. (2d) 189; 201 N.R. 1; *Professional Institute of the Public Service v. Treasury Board*, [1977] 1 F.C. 304 (T.D.); *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; *Wellesley v. Beaufort (Duke of)*, [1831] 2 Russ. & M. 639; (1831), 39 E.R. 538; *Byers Transport Ltd. v. Kosanovich*, [1995] 3 F.C. 354; (1995), 126 D.L.R. (4th) 679; 95 CLLC 210-045; 185 N.R. 107 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Ford Motor Co. of Canada Ltd. v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465; 13 C.C.E.L. (3d) 208; 158 O.A.C. 380 (Ont. C.A.); *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; (1993), 102 D.L.R. (4th) 665; 79 B.C.L.R. (2d) 273; 13 Admin. L.R. (2d) 141; 26 B.C.A.C. 241; 18 C.H.R.R. D/310; 152 N.R. 99; 44 W.A.C. 241; *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)*, [1992] 2 S.C.R. 321; (1992), 9 O.R. (3d) 224; 93 D.L.R. (4th) 346; 12 C.C.L.I. (2d) 206; 39 M.V.R. (2d) 1; 138 N.R. 1; 55 O.A.C. 81; *Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway Co.*, [1987] 1 S.C.R. 1114; (1987), 40 D.L.R. (4th) 193; 27 Admin. L.R. 172; 87 CLLC 17,022; 76 N.R. 161; *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536; (1985), 52 O.R. (2d) 799; 23 D.L.R. (4th) 321; 17 Admin. L.R. 89; 9 C.C.E.L. 185; 7 C.H.R.R. D/3102; 64 N.R. 161; 12 O.A.C. 241; *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 2 F.C. 372; (1986), 27 D.L.R. (4th) 481; 86 CLLC 14,034; 66 N.R. 46 (C.A.); *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595; 201 D.L.R. (4th) 698; 33 Admin. L.R. (3d) 123; 85 C.R.R. (2d) 170; 146 O.A.C. 125 (C.A.); *Soth v. Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)* (1997), 32 O.R. (3d) 440; 97 O.A.C. 266 (Div. Ct.); *Landers et al. v. Woodworth* (1878), 2 S.C.R. 158; *Canada (Attorney General) v. Druken*, [1989] 2 F.C. 24; (1988), 53 D.L.R. (4th) 29; 23

1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Auclair c. Canada (Bibliothèque du Parlement)* (2002), 43 Admin. L.R. (3d) 312 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170; 63 O.T.C. 321 (Div. gén. Ont.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876; (1996), 137 D.L.R. (4th) 142; 37 C.R.R. (2d) 189; 201 N.R. 1; *L'Institut professionnel du Service public c. Le Conseil du Trésor*, [1977] 1 C.F. 304 (1<sup>re</sup> inst.); *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; *Wellesley v. Beaufort (Duke of)*, [1831] 2 Russ. & M. 639; (1831), 39 E.R. 538; *Byers Transport Ltd. c. Kosanovich*, [1995] 3 C.F. 354; (1995), 126 D.L.R. (4th) 679; 95 CLLC 210-045; 185 N.R. 107 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Ford Motor Co. of Canada Ltd. v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465; 13 C.C.E.L. (3d) 208; 158 O.A.C. 380 (C.A. Ont.); *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; (1993), 102 D.L.R. (4th) 665; 79 B.C.L.R. (2d) 273; 13 Admin. L.R. (2d) 141; 26 B.C.A.C. 241; 18 C.H.R.R. D/310; 152 N.R. 99; 44 W.A.C. 241; *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; (1992), 9 O.R. (3d) 224; 93 D.L.R. (4th) 346; 12 C.C.L.I. (2d) 206; 39 M.V.R. (2d) 1; 138 N.R. 1; 55 O.A.C. 81; *Action Travail des Femmes c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114; (1987), 40 D.L.R. (4th) 193; 27 Admin. L.R. 172; 87 CLLC 17,022; 76 N.R. 161; *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd. et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536; (1985), 52 O.R. (2d) 799; 23 D.L.R. (4th) 321; 17 Admin. L.R. 89; 9 C.C.E.L. 185; 7 C.H.R.R. D/3102; 64 N.R. 161; 12 O.A.C. 241; *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*, [1986] 2 C.F. 372; (1986), 27 D.L.R. (4th) 481; 86 CLLC 14,034; 66 N.R. 46 (C.A.); *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595; 201 D.L.R. (4th) 698; 33 Admin. L.R. (3d) 123; 85 C.R.R. (2d) 170; 146 O.A.C. 125 (C.A.); *Soth v. Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)* (1997), 32 O.R. (3d) 440; 97 O.A.C. 266 (C. div.); *Landers et al. v. Woodworth* (1878),

C.C.E.L. 15; 9 C.H.R.R. D/5359; 88 CLLC 17,024; 88 N.R. 150 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Boutilier*, [2000] 3 F.C. 27; (1999), 181 D.L.R. (4th) 590; 21 Admin. L.R. (3d) 12; 250 N.R. 181 (C.A.); *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220; (1981), 127 D.L.R. (3d) 1; 38 N.R. 541.

2 R.C.S. 158; *Canada (Procureur général) c. Druken*, [1989] 2 C.F. 24; (1988), 53 D.L.R. (4th) 29; 23 C.C.E.L. 15; 9 C.H.R.R. D/5359; 88 CLLC 17,024; 88 N.R. 150 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Boutilier*, [2000] 3 C.F. 27; (1999), 181 D.L.R. (4th) 590; 21 Admin. L.R. (3d) 12; 250 N.R. 181 (C.A.); *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220; (1981), 127 D.L.R. (3d) 1; 38 N.R. 541.

## AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, Vol. VI, 1st Sess., 33rd Parl., November 1, 1985, p. 8267.  
 Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-45*, May 13, 1986; June 10, 1986.  
 Hatsell, John. *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, Vol. 1, 3rd ed. London: T. Payne, 1976.  
 Lock, G. F. "Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege" (1983), 12 *Industrial Law Journal* 28.  
 May, Erskine. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21st ed. by C. J. Boulton. London: Butterworths, 1989.  
 Miller, Arthur S. "If 'The Devil Himself Knows Not the Mind of Man,' How Possibly Can Judges Know the Motivation of Legislators" (1978), 15 *San Diego L. Rev.* 1167.  
 Mullan, David. "Ocean Port Hotel and Statutory Compromises of Tribunal Independence" (2002), 9 *C.L.E.L.J.* 189.

APPEAL from a Trial Division decision (*Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2002] 2 F.C. 583; (2001), 208 D.L.R. (4th) 749; 38 Admin. L.R. (3d) 252; 14 C.C.E.L. (3d) 125; 203 F.T.R. 175) dismissing an application for judicial review of a Human Rights Tribunal decision (*Vaid v. Canada (House of Commons)*, [2001] C.H.R.D. No. 15 (QL)) that the House of Commons and its Speaker were subject to the *Canadian Human Rights Act*. Appeal dismissed.

## APPEARANCES:

Jacques A. Emond and Lynne J. Poirier for appellants.  
 No one appearing for respondent Satnam Vaid.  
 Philippe Dufresne for respondent Canadian Human Rights Commission.  
 Peter C. Engelmann for interveners Social Science Employees Association and Communications,

## DOCTRINE

Canada. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-45*, 13 mai 1986; 10 juin 1986.  
 Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. VI, 1<sup>re</sup> sess., 33<sup>e</sup> Lég., 1<sup>er</sup> novembre 1985, p. 8267.  
 Hatsell, John. *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, Vol. 1, 3rd ed. London: T. Payne, 1976.  
 Lock, G. F. «Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege» (1983), 12 *Industrial Law Journal* 28.  
 May, Erskine. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21st ed., C. J. Boulton. London: Butterworths, 1989.  
 Miller, Arthur S. «If "The Devil Himself Knows Not the Mind of Man," How Possibly Can Judges Know the Motivation of Legislators» (1978), 15 *San Diego L. Rev.* 1167.  
 Mullan, David. «Ocean Port Hotel and Statutory Compromises of Tribunal Independence» (2002), 9 *C.L.E.L.J.* 189.

APPEL d'une décision de la Section de première instance (*Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2002] 2 C.F. 583; (2001), 208 D.L.R. (4th) 749; 38 Admin. L.R. (3d) 252; 14 C.C.E.L. (3d) 125; 203 F.T.R. 175) rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal des droits de la personne (*Vaid c. Canada (Chambre des communes)*, [2001] D.C.D.P. n° 15 (QL)) portant que la Chambres des communes et son président étaient assujettis à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Appel rejeté.

## ONT COMPARU:

Jacques A. Emond et Lynne J. Poirier pour les appelants.  
 Personne n'a comparu pour l'intimé Satnam Vaid.  
 Philippe Dufresne pour l'intimée, la Commission canadienne des droits de la personne.  
 Peter C. Engelmann pour les intervenants, l'Association des employé(e)s en sciences sociales



Energy and Paperworkers Union of Canada.

*David Yazbeck* for intervener the Public Service Alliance of Canada.

*James L. Shields* and *Alison M. Dewar* for intervener the Professional Institute of the Public Service of Canada.

*Neil Finkelstein* and *Catherine Beagan Flood* for intervener the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario.

SOLICITORS OF RECORD:

*Emond Harnden LLP*, Ottawa, for appellants.  
*Canadian Human Rights Commission* for respondent Canadian Human Rights Commission.

*Caroline Engelmann Gottheil*, Ottawa, for interveners Social Science Employees Association and Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada.

*Raven, Allen, Cameron & Ballantyne*, Ottawa, for intervener the Public Service Alliance of Canada.

*Shields & Hunt*, Ottawa, for intervener the Professional Institute of the Public Service of Canada.

*Blake, Cassels & Graydon LLP*, Toronto for intervener the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario.

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

[1] LÉTOURNEAU J.A.: The issue in this appeal is whether the Human Rights Commission is permitted to investigate an allegation of discrimination by a discharged employee of the House of Commons against the former Speaker of the House, or whether parliamentary privilege blocks such an inquiry. Before I address the respective submissions of the parties and interveners, a word needs to be said about the facts, the nature of human rights legislation and the parliamentary privilege invoked.

et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier.

*David Yazbeck* pour l'intervenante, l'Alliance de la fonction publique du Canada.

*James L. Shields* and *Alison M. Dewar* pour l'intervenant, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

*Neil Finkelstein* et *Catherine Beagan Flood* pour l'intervenant, le Président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Emond Harnden LLP*, Ottawa, pour les appelants.  
*La Commission canadienne des droits de la personne* pour l'intimée, la Commission canadienne des droits de la personne.

*Caroline Engelmann Gottheil*, Ottawa, pour les intervenants, l'Association des employé(e)s en sciences sociales et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier.

*Raven, Allen, Cameron & Ballantyne*, Ottawa, pour l'intervenante, l'Alliance de la fonction publique du Canada.

*Shields & Hunt*, Ottawa, pour l'intervenant, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

*Blake, Cassels & Graydon LLP*, Toronto, pour l'intervenant, le Président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

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

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Dans cet appel, il s'agit de savoir si la Commission des droits de la personne est autorisée à enquêter sur une plainte de discrimination qu'un employé de la Chambre des communes qui avait été congédié a déposée contre l'ancien Président de la Chambre, ou si le privilège parlementaire empêche la tenue de cette enquête. Avant d'examiner les arguments respectifs des parties et des intervenants, il faut parler brièvement des faits, de la nature de la législation relative aux droits de la personne et du privilège parlementaire invoqué.

The facts

[2] The respondent, Satnam Vaid, worked as a chauffeur to three successive Speakers of the House of Commons between 1984 and 1994. On January 11, 1995, he was terminated, allegedly because he refused to assume new duties under a changed job description and refused alternative employment. He grieved the termination pursuant to the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 33 (PESRA). The matter was referred to adjudication under PESRA. The adjudicator heard the grievance and, in a decision dated July 25, 1995, found in favour of Mr. Vaid and ordered that he be reinstated to his position as chauffeur.

[3] Mr. Vaid returned to work August 17, 1995, at which time he was told that the chauffeur's position had been designated "bilingual imperative". Lacking the necessary French language skills to resume his former post, Mr. Vaid was not allowed to resume driving duties and instead, was sent for French language training.

[4] In a letter dated April 8, 1997, Mr. Vaid advised the Speaker that he wished to resume his former duties. By letter dated May 12, 1997, from the Speaker's office, Mr. Vaid was advised that the Speaker's office had been reorganized and that his substantive position would become surplus effective May 29, 1997.

[5] Mr. Vaid filed two complaints with the Commission, both dated July 10, 1997, alleging that the House of Commons discriminated against him on the basis of his race, colour and ethnic or national origin by refusing to continue to employ him. On October 2, 2000, the complaints were referred to a panel of the Tribunal. In a preliminary objection before the Tribunal, the appellants asserted that the Tribunal was without jurisdiction to consider Mr. Vaid's complaints on the grounds that the Speaker and the House of Commons are not subject to the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (CHRA) because of parliamentary

Les faits

[2] L'intimé, Satnam Vaid, a travaillé comme chauffeur pour trois présidents successifs de la Chambre des communes entre 1984 et 1994. Le 11 janvier 1995, il a été congédié, parce qu'il aurait censément refusé de s'acquitter des nouvelles responsabilités lui incombant selon une nouvelle description de travail et parce qu'il avait refusé un autre emploi. L'intimé a présenté un grief à l'encontre du congédiement conformément à la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 33 (la LRTP). L'affaire a été renvoyée à l'arbitrage en vertu de la LRTP. L'arbitre a entendu le grief et, dans une décision rendue le 25 juillet 1995, il s'est prononcé en faveur de M. Vaid et a ordonné que celui-ci soit réintégré dans son poste de chauffeur.

[3] M. Vaid est retourné travailler le 17 août 1995, date à laquelle on lui a dit que le poste de chauffeur avait été désigné comme étant [TRADUCTION] «obligatoirement bilingue». Étant donné qu'il n'avait pas les connaissances nécessaires en français pour reprendre son ancien emploi. M. Vaid n'a pas été autorisé à reprendre ses fonctions de chauffeur et on l'a plutôt envoyé suivre des cours de français.

[4] Dans une lettre en date du 8 avril 1997, M. Vaid a informé le Président qu'il voulait reprendre ses anciennes fonctions. Par une lettre en date du 12 mai 1997 envoyée par le bureau du Président, M. Vaid a été informé que le bureau du Président avait été réorganisé et que son poste d'attache deviendrait excédentaire le 29 mai 1997.

[5] M. Vaid a déposé deux plaintes devant la Commission, lesquelles étaient toutes deux datées du 10 juillet 1997, en alléguant que la Chambre des communes avait agi de façon discriminatoire à son endroit du fait de sa race, de sa couleur et de son origine nationale ou ethnique en refusant de continuer à l'employer. Le 2 octobre 2000, les plaintes ont été renvoyées à une formation du Tribunal. Dans une objection préliminaire soulevée devant le Tribunal, les appelants ont affirmé que celui-ci n'avait pas compétence pour examiner les plaintes de M. Vaid parce que le Président et la Chambre des communes ne sont

privilege.

[6] On April 25, 2001 [*Vaid v. Canada (House of Commons)*, [2001] C.H.R.D. No. 15 (QL)] the panel, by a 2-1 majority, dismissed the parliamentary privilege objection. The appellants then sought judicial review of the Tribunal's decision in the Trial Division of the Federal Court. On December 4, 2001, the Trial Division dismissed the application for judicial review (reasons reported at [2002] 2 F.C. 583), affirming that application of the CHRA to the appellants was not barred by parliamentary privilege and that the Tribunal had jurisdiction to hear and decide Mr. Vaid's complaints.

[7] The appellants now appeal the decision of the Trial Division to this Court.

#### The nature of human rights legislation

[8] Human rights are found throughout the laws of Canada, but the CHRA provides the framework for their interpretation and implementation. The purpose of the CHRA is stated in section 2 [as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 9]:

2. The purpose of this Act is to extend the laws in Canada to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of Parliament, to the principle that all individuals should have an opportunity equal with other individuals to make for themselves the lives that they are able and wish to have and to have their needs accommodated, consistent with their duties and obligations as members of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

[9] The language of this provision clearly indicates that the object of the CHRA is to operate, in conjunction with other laws, to protect Canadians from discrimination. It is a unique piece of legislation in that it embodies fundamental Canadian values, such as

pas assujettis à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la LCDP) à cause du privilège parlementaire.

[6] Le 25 avril 2001 [*Vaid c. Canada (Chambre des communes)*, [2001] D.C.D.P. n° 15 (QL)], la formation, par une majorité de deux contre un, a rejeté l'objection fondée sur le privilège parlementaire. Les appelants ont ensuite demandé le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Le 4 décembre 2001, la Section de première instance a rejeté la demande de contrôle judiciaire (motifs publiés à [2002] 2 C.F. 583), en confirmant que le privilège parlementaire n'empêchait pas l'application de la LCDP aux appelants et que le Tribunal avait compétence pour entendre et trancher les plaintes de M. Vaid.

[7] Les appelants interjettent maintenant appel contre la décision rendue par la Section de première instance de la Cour fédérale.

#### La nature de la législation en matière de droits de la personne

[8] Les droits de la personne sont reconnus partout dans les lois canadiennes, mais la LCDP fournit le cadre d'interprétation et d'application de cette législation. L'objet de la LCDP est énoncé à l'article 2 [mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 9]:

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe suivant: le droit de tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée.

[9] Le libellé de cette disposition indique clairement que l'objet de la LCDP vise, avec les autres lois, à protéger les Canadiens contre la discrimination. Ce texte législatif est unique en son genre en ce sens qu'il confirme les valeurs canadiennes fondamentales,

equality, and declares public policy. As such, human rights legislation has consistently been treated differently than specific statutes as it enjoys quasi-constitutional status, and as a result can only be overridden by express and unequivocal legislative language. (See: *Ford Motor Co. of Canada v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465 (Ont. C.A.); *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)*, [1992] 2. S.C.R. 321; *Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway Co.*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd. et al.*, [1985] 2. S.C.R. 536; and *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton et al.*, [1985] 2. S.C.R. 150.)

[10] In *Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink et al.*, [1982] 2 S.C.R. 145, Justice Lamer (as he then was) described the unique nature of human rights legislation as follows, at pages 157-158:

When the subject matter of a law is said to be the comprehensive statement of the “human rights” of the people living in that jurisdiction, then there is no doubt in my mind that the people of that jurisdiction have through their legislature clearly indicated that they consider that law, and the values it endeavours to buttress and protect, are, save their constitutional laws, more important than all others. Therefore, short of that legislature speaking to the contrary in express and unequivocal language in the Code or in some other enactment, it is intended that the Code supersedes all other laws when conflict arises.

Indeed the *Human Rights Code*, when in conflict with “particular and specific legislation”, is not to be treated as another ordinary law of general application. It should be recognized for what it is, a fundamental law.

[11] Accordingly, human rights protection for employees is a vital part of what it means to live in a democratic state like Canada. And, as the jurisprudence tells us, federal and provincial acts that enshrine such protections in our legal landscape are paramount to all but the Constitution.

comme l'égalité, et énonce la politique publique. Partant, la législation sur les droits de la personne a toujours été considérée d'une façon différente des lois précises étant donné qu'elle bénéficie d'un statut quasi constitutionnel et que, par conséquent, il est uniquement possible d'y déroger au moyen d'un texte législatif exprès clair. (Voir: *Ford Motor Co. of Canada v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 209 D.L.R. (4th) 465 (C.A. Ont.); *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; *Action Travail des Femmes c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd. et autres*, [1985] 2. R.C.S. 536; et *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton et autre*, [1985] 2 R.C.S. 150.)

[10] Dans l'arrêt *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink et autre*, [1982] 2 R.C.S. 145, M. le juge Lamer (tel était alors son titre) a décrit comme suit la nature unique en son genre de la législation sur les droits de la personne, aux pages 157 et 158:

Lorsque l'objet d'une loi est décrit comme l'énoncé complet des «droits» des gens qui vivent sur un territoire donné, il n'y a de doute, selon moi, que ces gens ont, par l'entremise de leur législateur, clairement indiqué qu'ils considèrent que cette loi et les valeurs qu'elle tend à promouvoir et à protéger, sont, hormis les dispositions constitutionnelles, plus importantes que toutes les autres. En conséquence à moins que le législateur ne se soit exprimé autrement en termes clairs et exprès dans le Code ou dans toute autre loi, il a voulu que le Code ait préséance sur toutes les autres lois lorsqu'il y a conflit.

En réalité, si le *Human Rights Code* entre en conflit avec «des lois particulières et spécifiques», il ne faut pas le considérer comme n'importe quelle autre loi d'application générale, il faut le reconnaître pour ce qu'il est, c'est-à-dire une loi fondamentale.

[11] La protection accordée aux employés en matière de droits de la personne constitue donc une partie cruciale de ce que signifie le fait de vivre dans un État démocratique tel que le Canada. Et, comme la jurisprudence nous l'apprend, les lois fédérales et provinciales qui garantissent pareilles protections dans

[12] The complexity of the present appeal lies in the fact that this Court has not been asked to simply consider the scope of a specific statute in conflict with the CHRA. Instead, we have been asked to attempt to reconcile the competing paradigms of the federal human rights scheme with the parliamentary immunity bestowed on members of the House of Commons.

#### The status of parliamentary privilege

[13] Unlike a specific law that can be overridden by a human rights statute, parliamentary privilege is part of our Constitution. In *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, a case in which the Supreme Court of Canada found that the Nova Scotia Legislature has the power to restrict journalists from filming its proceedings, Justice McLachlin (as she was then) described parliamentary privilege and its constitutional status in light of its origins. At pages 378-379 and 384-385, she explained:

“Privilege” in this context denotes the legal exemption from some duty, burden, attendance or liability to which others are subject. It has long been accepted that in order to perform their functions, legislative bodies require certain privileges relating to the conduct of their business. It has also long been accepted that these privileges must be held absolutely and constitutionally if they are to be effective; the legislative branch of our government must enjoy a certain autonomy which even the Crown and the courts cannot touch.

...

. . .Canadian legislative bodies possess such inherent privileges as may be necessary to their proper functioning. These privileges are part of the fundamental law of our land, and hence are constitutional. The courts may determine if the privilege claimed is necessary to the capacity of the legislature to function, but have no power to review the rightness or wrongness of a particular decision made pursuant to the privilege. [Emphasis added.]

notre régime juridique l'emportent sur toute autre texte, à part la constitution.

[12] La complexité du présent appel est attribuable au fait qu'on n'a pas demandé à la Cour d'examiner simplement la portée d'une loi spécifique allant à l'encontre de la LCDP. On nous a plutôt demandé de tenter de concilier les paradigmes contraires du régime fédéral en matière de droits de la personne et de l'immunité parlementaire accordée aux députés fédéraux.

#### Le statut du privilège parlementaire

[13] Contrairement à une loi spécifique sur laquelle une loi relative aux droits de la personne peut avoir préséance, le privilège parlementaire fait partie de notre constitution. Dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, où la Cour suprême du Canada a conclu que la législature de la Nouvelle-Écosse était autorisée à empêcher les journalistes de filmer ses débats, M<sup>me</sup> le juge McLachlin (tel était alors son titre) a décrit le privilège parlementaire et son statut constitutionnel à la lumière de ses origines. Aux pages 378, 379, 384 et 385, le juge a donné les explications suivantes:

Dans ce contexte, le terme «privilège» indique une exemption légale d'une certaine obligation, charge, participation ou responsabilité auxquelles les autres personnes sont assujetties. Il est accepté depuis longtemps que, pour exercer leurs fonctions, les organismes législatifs doivent bénéficier de certaines privilèges relativement à la conduite de leurs affaires. Il est également accepté depuis longtemps que, pour être efficaces, ces privilèges doivent être détenus d'une façon absolue et constitutionnelle; la branche législative de notre gouvernement doit jouir d'une certaine autonomie à laquelle même la Couronne et les tribunaux ne peuvent porter atteinte.

[. . .]

[. . .] les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement. Ces privilèges font partie de notre droit fondamental et sont donc constitutionnels. Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise. [Non souligné dans l'original.]

[14] I shall come back to and discuss at greater length this second excerpt from the decision as the scope of the privilege and the role of the courts are at the core of the debate in the present litigation.

[15] Parliamentary privilege, in other words, exists so that parliamentarians perform their functions free from some forms of legal scrutiny, and with a certain degree of independence. The purpose of the privilege is to foster the functioning of democracy by enabling members of Parliament to engage in open discussions without the fear of being sued for their statements or conduct while performing their legislative role.

[16] The privilege enjoyed by Parliament is also conferred by statute. Section 4 of the *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, expressly provides for parliamentary privilege, referring to it as a constitutional doctrine received in Canada from the United Kingdom at the time of Confederation. That section reads as follows:

4. The Senate and the House of Commons, respectively, and the members thereof hold, enjoy and exercise

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof, in so far as is consistent with that Act; and

(b) such privileges, immunities and powers as are defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those, at the time of the passing of the Act, held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof.

The relationship between parliamentary privileges and the courts

[17] Because parliamentary privilege is rooted in our Constitution, courts must defer to the immunity Parliament enjoys. And, while parliamentary privilege may be absolute on occasion, it does not cover all matters involving parliamentarians. In *New Brunswick Broadcasting*, supra, McLachlin J. set out a necessity test for determining the breadth of parliamentary privilege. She described the application of the test as

[14] Je reviendrai pour l'examiner plus à fond sur ce deuxième passage de la décision étant donné que la portée du privilège et le rôle des tribunaux judiciaires constituent le nœud du litige ici en cause.

[15] En d'autres termes, le privilège parlementaire existe afin de permettre aux parlementaires d'exercer leurs fonctions sans être assujettis à certaines formes d'examen juridique, et avec un certain degré d'indépendance. Le privilège vise à encourager le fonctionnement de la démocratie en permettant aux membres du Parlement d'entamer des discussions ouvertes sans craindre d'être poursuivis pour leurs déclarations ou pour leur conduite lorsqu'ils exercent leurs fonctions législatives.

[16] Le privilège dont bénéficie le Parlement est également conféré par la loi. L'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, prévoit expressément un privilège parlementaire, en le décrivant comme une doctrine constitutionnelle reçue par le Canada du Royaume-Uni au moment de la Confédération. Cette disposition est ainsi libellée:

4. Les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que de leurs membres, sont les suivants:

a) d'une part, ceux que possédaient, à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres, dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi;

b) d'autre part, ceux que définissent les lois du Parlement du Canada, sous réserve qu'ils n'excèdent pas ceux que possédaient, à l'adoption de ces lois, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

Le rapport entre les privilèges parlementaires et les tribunaux judiciaires

[17] Étant donné que le privilège parlementaire est enraciné dans notre constitution, les tribunaux judiciaires doivent faire preuve de retenue à l'égard de l'immunité dont jouit le Parlement. Le privilège parlementaire peut parfois être absolu, mais il ne s'applique pas à toutes les questions mettant en cause les parlementaires. Dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, précité, le juge McLachlin a énoncé un

follows, at page 383:

The test of necessity is not applied as a standard for judging the content of a claimed privilege, but for the purpose of determining the necessary sphere of exclusive or absolute “parliamentary” or “legislative” jurisdiction. If a matter falls within this necessary sphere of matters without which the dignity and efficiency of the House cannot be upheld, courts will not inquire into questions concerning such privilege. All such questions will instead fall to the exclusive jurisdiction of the legislative body.

[18] Accordingly, to determine whether or not a particular matter falls within the privileged jurisdiction of Parliament, it is necessary to determine whether the matter over which privilege is claimed is, it would seem, necessary to uphold the dignity and efficiency of the House of Commons. I have stated, at this time, the test in tentative terms because, as we shall see, the exact wording of the test is not free from ambiguity. This now brings me to stating the position of the appellants in the present instance.

[19] Relying upon judicial precedents, counsel for the appellants argues that the control and management of the parliamentary staff fall within the scope of parliamentary privilege. Therefore, he contends that the exercise of that privilege is immune from review by the courts or the Canadian Human Rights Tribunal even though the scope of the privilege may be reviewed and delimited by the courts: *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 2 F.C. 372 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra*; *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); *Soth v. Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)* (1997), 32 O.R. (3d) 440 (Div. Ct.).

[20] With respect, I am of the view that the parliamentary privilege claimed in the present instance finds no application for the following reasons that I shall explain in greater detail. First, the powers claimed in this case are not necessary and, consequently, not within the scope of the privilege as delimited by the doctrine of necessity. Second, I can find no clear intent of

critère fondé sur la nécessité permettant de déterminer la portée du privilège parlementaire. Le juge a décrit comme suit l’application du critère, à la page 383:

Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence «parlementaire» ou «législative» absolue et exclusive. Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l’efficacité de l’Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n’examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l’organisme législatif.

[18] Par conséquent, pour déterminer si une question particulière relève de la compétence privilégiée du Parlement, il faut déterminer si la question à l’égard de laquelle le privilège est revendiqué est, semble-t-il, nécessaire au maintien de la dignité et de l’efficacité de la Chambre des communes. J’ai, à ce moment-ci, formulé le critère en des termes provisoires parce que, comme nous le verrons, l’énoncé exact du critère est loin d’être clair. Cela m’amène à énoncer la position que les appelants ont prise en l’espèce.

[19] En se fondant sur des précédents judiciaires, l’avocat des appelants soutient que la direction et la gestion du personnel parlementaire relèvent du privilège parlementaire. Il soutient que l’exercice de ce privilège est donc à l’abri de tout examen de la part des tribunaux judiciaires ou du Tribunal canadien des droits de la personne, et ce, même si la portée du privilège peut être examinée et délimitée par les tribunaux judiciaires: *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*, [1986] 2 C.F. 372 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité; *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); *Soth v. Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)* (1997), 32 O.R. (3d) 440 (C. div.).

[20] Avec égards, j’estime que le privilège parlementaire revendiqué en l’espèce ne s’applique pas, et ce, pour les motifs suivants, que j’expliquerai d’une façon plus détaillée. Premièrement, les pouvoirs invoqués en l’espèce ne sont pas nécessaires et ils ne sont donc pas visés par le privilège tel qu’il est délimité par la doctrine de la nécessité. Deuxièmement, je ne

Parliament, either explicit or implicit, to shield its managerial activities from the application of the CHRA. Finally, the enactment by Parliament of PESRA reveals, in any event, an intention to exclude from the scope of the privilege those employees, like Mr. Vaid, who are subject to that Act.

The scope of the parliamentary privilege relating to control and management of the House of Commons' staff

(a) Under the necessity test

[21] In an article entitled “If ‘The Devil Himself Knows Not the Mind of Man,’ How Possibly Can Judges Know the Motivation of Legislators” (1978), 15 *San Diego L. Rev.* 1167, the author, Arthur S. Miller, stresses the difficulties encountered in trying to ascertain the legislative intent when reviewing legislative enactments, observing the fact “that on many statutes an individual member simply has no intent”: see page 1170. The difficulties are generally compounded with the passage of time as the principal actors are gone from the scene and the institutional memory has faded. Of course, parliamentary debates, in addition to legal doctrine and jurisprudence, can be a useful tool, but they have their limits. I confess the present case is one of the few instances where I struggled over the scope of the rule of law and Parliament’s intent in enacting pieces of legislation not easily reconciled. Perhaps I should begin by underlining some of the difficulties I encountered in the jurisprudence when trying to delimit the scope of this parliamentary privilege.

[22] In *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra*, at pages 379-380, the majority of the Court cited Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (21st ed. 1989) in which the learned author states [at page 82] that “the privileges of Parliament are rights ‘absolutely necessary for the due execution of its powers’” (the emphasis is mine). Lamer C.J., in concurring reasons quoted (at page 343) a statement to the same effect by John Hatsell in *Precedents of Proceedings in the House of Commons*,

puis constater aucune intention claire du Parlement, qu’elle soit explicite ou implicite, visant à protéger les activités de gestion contre l’application de la LCDP. Enfin, l’adoption par le Parlement de la LRTP révèle de toute façon l’intention d’exclure de la portée du privilège les employés qui, comme M. Vaid, sont assujettis à cette Loi.

La portée du privilège parlementaire, en ce qui concerne la direction et la gestion du personnel de la Chambre des communes

a) Le critère de nécessité

[21] Dans un article intitulé «If “The Devil Himself Knows Not the Mind of Man”, How Possibly Can Judges Know the Motivation of Legislators» (1978), 15 *San Diego L. R.* 1167, l’auteur, Arthur S. Miller, souligne les problèmes qui se posent lorsque l’on tente de déterminer l’intention du législateur en examinant des textes législatifs; l’auteur fait observer [TRADUCTION] «que, pour ce qui est de nombreuses lois, un parlementaire individuel n’a tout simplement aucune intention»: page 1170. En général, les problèmes prennent de l’ampleur avec le temps puisque les principaux acteurs ne sont plus là et que la mémoire institutionnelle s’est effacée. Bien sûr, les débats parlementaires, ainsi que la doctrine et la jurisprudence, peuvent être un outil utile, mais ils ont des limites. J’admets qu’en l’espèce, il s’agit d’un des rares cas dans lesquels l’étendue de la règle de droit et l’intention du Parlement, lorsqu’il édicte des textes législatifs qui ne sont pas faciles à concilier, m’ont donné du fil à retordre. Je devrais peut-être tout d’abord souligner certains problèmes que j’ai décelés dans la jurisprudence en tentant de délimiter la portée du privilège parlementaire.

[22] Dans l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, aux pages 379 et 380, les juges majoritaires ont cité Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (21<sup>e</sup> éd., 1989) dans lequel l’auteur dit [à la page 82] que [TRADUCTION] «les privilèges du Parlement sont des droits “absolument nécessaires à l’exercice régulier de ses pouvoirs”» (non souligné dans l’original). Dans des motifs concordants, le juge en chef Lamer (à la page 343) a cité une remarque similaire faite par John Hatsell



vol. 1, 3rd ed. 1976, at page 1. The majority of the Court also referred to an earlier decision of the Court where Ritchie J. commented that the House of Assembly of Nova Scotia did not have the power to punish for an offence that was not an immediate obstruction to the due course of its proceedings as such power was not essentially necessary for the exercise of its functions: *Landers et al. v. Woodworth* (1878), 2 S.C.R. 158, at pages 201-202, cited at page 382. It went on to adopt the necessity test in defining the scope of parliamentary privileges, but one, however, of simple necessity: see page 384. Thus, parliamentary privileges refer to rights that are necessary, but necessary to what? Unfortunately, the case law on this second part of the test, itself composed of two elements, namely functioning and maintaining dignity and integrity of the House, is not free from ambiguity.

[23] In the *New Brunswick Broadcasting Co.* case, *supra*, at page 381, the majority concluded, as part of the necessity test, that a review of the authorities “indicate[s] that Canadian legislative bodies properly claim as inherent privileges those rights which are necessary to their capacity to function as legislative bodies”. Indeed, the majority asked itself in that case whether, in the Canadian context of 1992, the right to exclude strangers was “necessary to the functioning of our legislative bodies”: see page 387.

[24] Yet, earlier on at page 384, the majority had summarized its understanding of the law by adding a qualifier to the word “functioning” and saying that, “from an historical perspective, Canadian legislative bodies possess such inherent privileges as may be necessary to their proper functioning” (the emphasis is mine). However, later on at page 387, it enunciated this time that the privilege was necessary “not only for the autonomy of the legislative body, but to ensure its effective functioning” (the emphasis is mine).

dans l’ouvrage intitulé *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, vol. 1, 3<sup>e</sup> éd., 1976, à la page 1. Les juges majoritaires ont également mentionné une décision antérieure rendue par leur Cour dans laquelle M. le juge Ritchie avait fait remarquer que l’Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse n’avait pas le pouvoir de punir une infraction qui ne constituait pas un obstacle immédiat au bon déroulement de ses travaux étant donné qu’un tel pouvoir n’était pas fondamentalement nécessaire à l’exercice de ses fonctions: *Landers et al. v. Woodworth* (1878), 2 R.C.S. 158, aux pages 201 et 202, cité à la page 382. La Cour a ensuite adopté le critère de nécessité en définissant la portée des privilèges parlementaires, lequel était toutefois fondé sur la simple nécessité: voir page 384. Par conséquent, les privilèges parlementaires se rapportent à des droits qui sont nécessaires, mais qui sont nécessaires à quelle fin? Malheureusement, la jurisprudence relative à cette deuxième partie du critère, qui est elle-même composée de deux éléments, à savoir le fonctionnement et le maintien de la dignité et de l’intégrité de la Chambre, est loin d’être claire.

[23] Dans l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, à la page 381, les juges majoritaires ont conclu, dans le cadre du critère de nécessité, que l’examen des ouvrages et arrêts «indiqu[e] que les organismes législatifs canadiens peuvent revendiquer en tant que privilèges inhérents les droits nécessaires à leur fonctionnement». De fait, ils se sont demandé si, dans le contexte canadien de 1992, le droit d’exclure des étrangers était «nécessaire au bon fonctionnement de nos organismes législatifs» en anglais: «*necessary to the functioning of our legislative bodies*»: voir page 387.

[24] Pourtant, auparavant, à la page 384, les juges majoritaires avaient résumé leur interprétation de la loi en ajoutant un qualificatif au mot «fonctionnement» et en disant que «du point de vue historique, les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement» (non souligné dans l’original). Toutefois, plus loin à la page 387, ils ont dit que le privilège était nécessaire «pour assurer non seulement l’autonomie de l’organisme législatif, mais aussi son fonctionnement efficace» (non souligné dans l’original).

[25] The language used by the minority in the subsequent case of *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876 also reflects some ambiguity as to the necessity standard. While the majority refrained from addressing the issue, the minority discussed again the scope of parliamentary privileges. At page 919, it reiterated that the test retained in the *New Brunswick Broadcasting Co.* case, *supra*, was one of necessity for the proper functioning of the legislature. But it then went on to ask whether the privilege claimed is necessary to the efficient functioning of the legislature: *ibid.* It concluded at page 926 that “the power to disqualify members for corruption is necessary to the dignity, integrity and efficient functioning of a legislature” (the emphasis is mine). I should add that resort to the French translation is of little assistance in trying to ascertain the exact qualifier because the words “proper functioning” have been translated in French by “*bon fonctionnement*” and the words “efficient functioning” have been translated at one time by “*fonctionnement efficace*” (see the *New Brunswick Broadcasting Co.* case, *supra*, at page 387) and at another by “*bon fonctionnement*” (see the *Harvey* case, *supra*, at the bottom of page 919 and pages 922, 925 and 926, and the *New Brunswick Broadcasting Co.* case at the top of page 385). Indeed, the words “necessary to the functioning”, where there is no qualifier to the term “functioning”, have even been rendered in French by the words “*bon fonctionnement*” as in proper functioning (see the *New Brunswick Broadcasting Co.* case, at page 387). I note in passing that the appellants adopted, in their application for judicial review of the Canadian Human Rights Tribunal’s decision, the notion of efficiency as the criterion defining the scope of the parliamentary privilege. They submitted that the Tribunal misdirected itself in law and failed to “properly apply the test for the existence of parliamentary privilege”, which should be stated in words to the following effect: “whether the matter in issue”—that is, the power to appoint and manage its staff—“falls within the necessary sphere of matters without which the dignity and efficiency of the House of Commons cannot be upheld?” (The emphasis is mine: see Appeal Book, page 47, paragraph V.)

[25] Les remarques des juges minoritaires dans l’arrêt subséquent *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, indiquent également l’existence d’une certaine ambiguïté au sujet de la norme de la nécessité. Les juges majoritaires se sont abstenus d’examiner la question, mais les juges minoritaires ont de nouveau examiné la portée des privilèges parlementaires. À la page 919, ils ont réitéré que le critère retenu dans l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.* était celui de la nécessité pour le bon fonctionnement («*proper functioning*» dans la version anglaise) de la législature. Cependant, ils se sont ensuite demandé si le privilège revendiqué est nécessaire au fonctionnement efficace de la législature («*efficient functioning*» dans la version anglaise): *ibid.* À la page 926, ils ont conclu que «le pouvoir de frapper d’inhabilité des députés pour cause de corruption est nécessaire à la dignité, à l’intégrité et au bon fonctionnement (*efficient functioning*) d’une législature» (non souligné dans l’original). Je dois ajouter qu’il est peu utile de se reporter à la version française pour connaître le qualificatif exact puisque les mots «*proper functioning*» de la version anglaise ont été rendus en français par les mots «bon fonctionnement» et que les mots «*efficient functioning*» ont été rendus à un moment donné par les mots «fonctionnement efficace» (voir l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, à la page 387) et à un autre moment par «bon fonctionnement» (voir l’arrêt *Harvey*, précité, au bas de la page 919 ainsi qu’aux pages 922, 925 et 926, et l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, au haut de la page 385). De fait, les mots «*necessary to the functioning*» de la version anglaise, où le mot «*functioning*» n’est pas accompagné d’un qualificatif, ont été rendus en français par les mots «bon fonctionnement» comme dans le cas où la version anglaise parle du «*proper functioning*» (voir l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, à la page 387). Je note en passant que, dans leur demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne, les appelants ont adopté la notion d’efficacité comme critère définissant la portée du privilège parlementaire. Ils ont soutenu que le Tribunal avait commis une erreur de droit et qu’il avait omis d’«appliquer correctement le critère permettant de déterminer l’existence d’un privilège parlementaire», qui devrait être énoncé comme suit: «Si une

[26] Finally, the second element of the second part of the necessity test refers to the need to resort to the privilege to maintain the dignity and integrity of the legislative body. In the *Harvey* case, *supra*, at page 919, the minority was of the view that the necessity inquiry would ask whether “the dignity, integrity and efficiency of the legislative body could be maintained if it were not permitted to carry out the type of action sought to be done” (the emphasis is mine). Later on, at the bottom of the page, the same test was reiterated but this time in a disjunctive form: “whether the privilege claimed is necessary to the dignity, integrity or efficient functioning of the legislature (the emphasis is mine). The final conclusion found at page 926 enunciates the test in conjunctive terms: “or” has been replaced by “and”.

[27] In this modern era where constitutional rights to equality before and under the law (section 15 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]) and quasi-constitutional human rights have been given by Parliament itself to every individual (section 2 of the CHRA), I would have been inclined to believe that parliamentary privileges refer to those rights that are absolutely necessary to the proper functioning of the House of Commons and maintain its dignity and integrity. In my respectful view, those rights should be absolutely necessary if individuals are to be deprived of their constitutional, Charter and fundamental human rights without the possibility of seeking proper redress of their grievances before the courts or any other remedial instance. To violate with legal impunity a Charter right or a fundamental human right is no small business: it is a serious matter. It requires nothing less than a very stringent test, especially as it was Parliament’s intent, in section 24 of the Charter, to give an appropriate and just legal remedy

question»—c’est-à-dire le pouvoir de nommer et de gérer son personnel—«relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l’efficacité de la Chambre des communes ne sauraient être maintenues» (non souligné dans l’original: voir le dossier d’appel, page 47, paragraphe V).

[26] Enfin, le deuxième élément de la deuxième partie du critère de nécessité se rapporte à la nécessité d’invoquer le privilège pour maintenir la dignité et l’intégrité de l’organisme législatif. Dans l’arrêt *Harvey*, précité, à la page 919, les juges minoritaires estimaient que l’examen de la question de la nécessité permettrait de déterminer si «la dignité, l’intégrité et l’efficacité du corps législatif pourraient être préservées s’il n’était pas permis d’accomplir le genre d’acte que l’on cherche à accomplir» (non souligné dans l’original). Plus loin, au bas de la page, le même critère a été réitéré, mais cette fois sous une forme disjonctive: «si le privilège invoqué est nécessaire à la dignité, à l’intégrité ou au bon fonctionnement de la législature» (non souligné dans l’original). Dans la conclusion finale, à la page 926, le critère est énoncé en des termes conjonctifs: le mot «ou» a été remplacé par le mot «et».

[27] À l’époque contemporaine, où les droits constitutionnels à l’égalité devant la loi (article 15 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]) et des droits de la personne quasi constitutionnels ont été conférés par le Parlement lui-même à chaque individu (article 2 de la LCDP), j’aurais été porté à croire que les privilèges parlementaires se rapportent aux droits qui sont absolument nécessaires au bon fonctionnement de la Chambre des Communes et au maintien de sa dignité et de son intégrité. À mon avis, ces droits devraient être absolument nécessaires si un individu doit être privé des droits qui lui sont garantis par la Constitution et par la Charte ainsi que des droits fondamentaux de la personne sans qu’il lui soit possible de demander un redressement approprié devant les tribunaux judiciaires ou devant quelque autre instance. Porter atteinte, en jouissant de l’impunité judiciaire, à un droit garanti par la Charte ou à un droit fondamental de la personne n’est pas sans importance: il s’agit d’une question sérieuse. Il ne faut

to any person whose Charter rights have been infringed or denied. Many of the fundamental human rights have been constitutionalized in the Charter and are, therefore, subject to the protection of section 24.

[28] The need for a conservative rather than broad interpretation of the parliamentary privilege as it relates to control and management of the staff, i.e., control of the internal affairs or what the appellants termed the “inner workings of the House of Commons” (see Appeal Book, pages 46-47, paragraph *a*) and subparagraph (viii)), has also been stressed in England.

[29] In an article entitled “Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege” (1983), 12 *Industrial Law Journal* 28, at page 37, the author, G. F. Lock, concluded that “[s]taff employment rights are a field very remote from the original purpose of this aspect of privilege—the preservation of M.P.’s freedom of speech,—and the exclusion of staff matters from the category ‘internal affairs of the House’ would not impair the rights which the House actually needs to function”.

[30] In a Report published on March 30, 1999 by the House of Lords and the House of Commons on Parliamentary Privilege, the authors, dealing with the right of each House to administer its internal affairs within its precincts, criticized the vagueness of terms like “control of internal affairs”. In paragraph 241 of chapter 5: Control by Parliament over its Affairs, they wrote:

In one important respect this heading of privilege is unsatisfactory. ‘Internal affairs’ and equivalent phrases are loose and potentially extremely wide in their scope. On one interpretation they embrace, at one edge of the spectrum, the arrangement of parliamentary business and also, at the other extreme, the provision of basic supplies and services such as stationery and cleaning. This latter extreme would be going

rien de moins qu’un critère fort rigoureux, étant donné en particulier qu’à l’article 24 de la Charte, le Parlement voulait accorder un recours judiciaire convenable et juste à toute personne victime de violation ou de négation des droits qui lui sont garantis par la Charte. Un grand nombre des droits fondamentaux de la personne ont été constitutionnalisés dans la Charte et ils bénéficient donc de la protection prévue à l’article 24.

[28] La nécessité d’adopter une interprétation conservatrice plutôt que libérale du privilège parlementaire tel qu’il se rapporte à la direction et à la gestion du personnel, à savoir la direction des affaires internes ou ce que les appelants ont appelé [TRADUCTION] «des rouages internes de la Chambre des communes» (voir le dossier d’appel, pages 46 et 47, alinéa *a*) et sous-alinéa (viii)), a également été soulignée en Angleterre.

[29] Dans un article intitulé «Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege» (1983), 12 *Industrial Law Journal* 28, à la page 37, l’auteur G. F. Lock a conclu que [TRADUCTION] «les droits en matière de relations de travail sont fort éloignés de l’objet initial de cet aspect du privilège—le maintien de la liberté de parole des députés,—et l’exclusion des questions de personnel de la catégorie des «affaires internes de la Chambre» n’influerait pas sur les droits dont la Chambre a de fait besoin pour fonctionner».

[30] Dans un rapport publié le 30 mars 1999 par la Chambre des lords et par la Chambre des communes au sujet du privilège parlementaire, les auteurs, qui parlaient du droit de chaque chambre d’administrer ses affaires internes dans son enceinte, ont critiqué le caractère vague d’expressions telles que «la direction des affaires internes». Au paragraphe 241 du chapitre 5: Control by Parliament over its Affairs, voici ce qu’ils ont dit:

[TRADUCTION] Sur un point important, cet aspect du privilège n’est pas satisfaisant. L’expression «affaires internes» et les autres expressions analogues sont vagues et peuvent avoir une portée fort étendue. Selon une interprétation, elles englobent, à une extrémité du spectre, l’organisation des affaires parlementaires et, à l’autre extrémité, la fourniture d’approvisionnements et de services de base tels que la

too far if it were to mean, for example, that a dispute over the supply of photocopy paper or dismissal of a cleaner could not be decided by a court or industrial tribunal in the ordinary way. Here, as elsewhere, the purpose of parliamentary privilege is to ensure that Parliament can discharge its functions as a legislative and deliberative assembly without let or hindrance. This heading of privilege best serves Parliament if not carried to extreme lengths. [Emphasis added.]

[31] Having recalled that the precincts of Parliament are not a haven from the law and that there is a need for a dividing line between activities of the House which call for protection under this head of the privilege and those which do not, they concluded, in respect of the management of services for members, that “for the most part, and rightly so, these services are not treated as protected by privilege”. At paragraphs 247 and 248, they wrote:

The dividing line between privileged and non-privileged activities of each House is not easy to define. Perhaps the nearest approach to a definition is that the areas in which the courts ought not to intervene extend beyond proceedings in Parliament, but the privileged areas must be so closely and directly connected with proceedings in Parliament that intervention by the courts would be inconsistent with Parliament’s sovereignty as a legislative and deliberative assembly. One example is the Speaker’s decision on which facilities within the precincts of the House should be available to members who refuse to take the oath or affirmation of allegiance. Another example might be steps taken by the library of either House to keep members informed upon matters of significant political interest. Such steps, if authorised by the presiding officer of the House, would properly be within the scope of the principle and not amenable to orders of the court.

It follows that management functions relating to the provision of services in either House are only exceptionally subject to privilege. In particular, the activities of the House of Commons Commission, a statutory body appointed under the House of Commons Administration Act 1978, are not generally subject to privilege, nor are the management and administration of the House departments. The boundary is not tidy. Occasionally management in both Houses may deal with matters directly related to proceedings which come within the

papeterie et l’entretien. À ce bout du spectre, on irait trop loin si l’on voulait par exemple dire qu’un litige portant sur la fourniture de papier pour photocopieuse ou sur le congédiement d’un préposé à l’entretien ne peut pas être tranché de la manière ordinaire par une cour de justice ou par un tribunal industriel. Ici comme ailleurs, le privilège parlementaire vise à permettre au Parlement de s’acquitter de ses fonctions à titre d’assemblée législative délibérante, et ce, sans entraves. Cet aspect du privilège sert mieux le Parlement s’il n’est pas porté à l’extrême. [Non souligné dans l’original.]

[31] Après avoir rappelé que le Parlement n’est pas un lieu de refuge contre la loi et qu’il faut établir une ligne de démarcation entre les activités de la Chambre qui doivent être protégées sous ce chef et celles qui ne doivent pas l’être, ils ont conclu, pour ce qui est de la gestion des services destinés aux membres du Parlement, que [TRADUCTION] «dans l’ensemble, ces services ne sont pas considérés comme protégés par un privilège, et ce, à juste titre». Aux paragraphes 247 et 248, voici ce qu’ils ont dit:

[TRADUCTION] La ligne de démarcation entre les activités privilégiées et les activités non privilégiées de chaque chambre n’est pas facile à définir. Selon l’approche qui correspond peut-être le mieux à une définition, les questions à l’égard desquelles les cours de justice ne devraient pas intervenir s’étendent au-delà des travaux du Parlement, mais les questions privilégiées doivent être si étroitement et si directement liées aux travaux du Parlement que l’intervention des cours de justice serait incompatible avec la souveraineté du Parlement en sa qualité d’assemblée législative délibérante. Un exemple est la décision du Président relative à la question de savoir quelles installations se trouvant dans l’enceinte de la Chambre devraient être mises à la disposition des députés qui refusent de prêter le serment ou l’affirmation solennelle de loyauté. Mentionnons également les mesures prises par la bibliothèque de chaque chambre pour informer les membres des questions ayant un grand intérêt sur le plan politique. Pareilles mesures, si elles sont autorisées par le Président de chaque chambre, seraient à juste titre visées par le principe et ne pourraient pas faire l’objet d’ordonnances judiciaires.

Il s’ensuit que les fonctions de gestion, pour ce qui est de la fourniture de services dans une chambre ou l’autre ne sont qu’exceptionnellement assujetties au privilège. En particulier, les activités de la Commission de la Chambre des communes, organisme législatif constitué en vertu de la House of Commons Administration Act 1978, ne sont généralement pas visées par le privilège, et la gestion et l’administration des services de la Chambre ne le sont pas non plus. La limite n’est pas claire. Il arrive que la gestion des deux chambres se

scope of article 9. For example, the members' pension fund of the House of Commons is regulated partly by resolutions of the House. So too are members' salaries, and the appointment of additional members of the House of Commons Commission under section 1(2)(d) of the House of Commons Administration Act. These resolutions and orders are proceedings in Parliament, but their implementation is not. [Emphasis added.]

[32] In addition, coming back to the necessity test, I think that proper functioning should be preferred over efficient functioning as part of the appropriate test. Moreover, the second element of the second part of the test, i.e., dignity and integrity of the House of Commons, should be conjunctive. It is not difficult to imagine a situation where the action sought to be done might, on the one hand, offend the dignity of the legislative body, but, on the other hand, be claimed necessary for an efficient functioning.

[33] For example, in order to be efficient, the House may want to unlawfully discriminate to attain its objectives and, thereby, may sacrifice its dignity and integrity. By contrast, proper functioning requires, in my view, dignity and integrity because lack of dignity and integrity, in the near-term and certainly in the long run, is bound to bring disrepute upon the House, its functioning and its capacity to function properly. In other words, it is improper functioning for an institution to compromise its dignity and integrity by indulging in an illegal and unlawful discriminatory act in order to be efficient or function effectively. Indeed, efficiency as a criterion for determining the scope of parliamentary privileges may become an end in itself, the pursuit of which might justify the means, all means. This is why, in my view, proper functioning is to be preferred over efficient functioning in conjunction with dignity and integrity.

[34] Having said all that, I believe it is not necessary in the particular circumstances of the present case to determine whether I should apply a test of "absolute necessity" or of "simple necessity". As we shall see, whatever test is applied, the end result would be the

rapporte à des questions directement liées aux activités qui sont visées à l'article 9. Ainsi, le fonds de pension des députés est en partie réglementé par des résolutions de la Chambre. Il en va de même pour les salaires des membres et pour la nomination d'autres membres de la Commission de la Chambre des communes en vertu de l'alinéa 1(2)d) de la *House of Commons Administration Act*. Ces résolutions et ordonnances sont des travaux parlementaires, mais leur application ne l'est pas. [Non souligné dans l'original.]

[32] De plus, pour en revenir au critère de nécessité, je crois que le bon fonctionnement devrait être préféré au fonctionnement efficace en tant que partie du critère pertinent. En outre, le deuxième élément de la deuxième partie du critère, à savoir la dignité et l'intégrité de la Chambre des communes, devrait être de nature conjunctive. Il n'est pas difficile d'imaginer un cas dans lequel la mesure que l'on cherche à prendre puisse d'une part porter atteinte à la dignité de l'organisme législatif, mais qu'elle soit d'autre part jugée nécessaire aux fins d'un fonctionnement efficace.

[33] Ainsi, afin d'être efficace, la Chambre peut vouloir agir illicitement d'une façon discriminatoire pour atteindre ses objectifs et sacrifier ainsi sa dignité et son intégrité. Par contre, le bon fonctionnement exige à mon avis de la dignité et de l'intégrité parce qu'en absence de dignité et d'intégrité, la Chambre sera sans aucun doute discréditée à court terme et certainement à long terme; il en ira de même pour son fonctionnement et sa capacité de bien fonctionner. En d'autres termes, une institution ne fonctionne pas bien si elle compromet sa dignité et son intégrité en se livrant illégalement et illicitement à un acte discriminatoire afin d'être efficiente ou de fonctionner efficacement. De fait, l'efficacité en tant que critère permettant de déterminer la portée des privilèges parlementaires peut être en soi une fin dont la poursuite pourrait justifier les moyens, tous les moyens. À mon avis, c'est la raison pour laquelle le bon fonctionnement doit être préféré au fonctionnement efficace ainsi qu'à la dignité et à l'intégrité.

[34] Ceci dit, je crois qu'il n'est pas nécessaire, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, de déterminer s'il faut appliquer un critère fondé sur la «nécessité absolue» ou un critère fondé sur la «simple nécessité». Comme nous le verrons, quel que soit le

same. For the sake of clarity, I will postulate a test of simple necessity. I will assume that the parliamentary privilege in issue here refers to the powers of the House necessary to ensure its proper functioning and maintain its dignity and integrity.

[35] I think it is fair to assume, as Viscount Radcliffe said in *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103 (P.C.), at page 120, that, “given the proper anxiety of the House to confine its own or its members’ privileges to the minimum infringement of the liberties of others, it is important to see that those privileges do not cover activities that are not squarely within a member’s true function”. This appears in essence to be, in the Supreme Court of Canada, the position taken by the minority in the *Harvey* case, *supra*, when it ruled that section 3 of the Charter “still operates to prevent citizens from being disqualified from holding office on grounds which fall outside the rules by which Parliament and the legislatures conduct their business; race and gender would be examples of grounds falling into this category”: see paragraph 70. To use Viscount Radcliffe’s words, it is not within a member’s true function to illegally discriminate on the basis of race and gender because both the existence and the exercise of illegal discriminatory powers are not necessary to ensure the proper functioning of the House and maintain its dignity and integrity.

[36] In my view, the necessity test used to define the scope of the privilege refers to both components of the powers asserted, that is to say their existence and their exercise. In other words, the necessity test is met when the existence of the powers and their exercise are necessary to the House. The Court’s review function, in cases like the present where a parliamentary privilege is claimed, I believe, involves two steps: the first one to determine that the powers claimed need to exist and the second, when satisfied as to the necessity of their existence, to determine that their exercise was necessary to ensure the proper functioning of the House and

critère qu’on applique, le résultat final serait le même. Pour plus de clarté, je poserai en postulat le critère fondé sur la simple nécessité. Je supposerai que le privilège parlementaire ici en cause se rapporte aux pouvoirs de la Chambre qui sont nécessaires à son bon fonctionnement et au maintien de sa dignité et de son intégrité.

[35] Je crois qu’il est juste de supposer, comme le vicomte Radcliffe l’a dit dans l’arrêt *Attorney-General of Ceylon v. De Livera*, [1963] A.C. 103 (P.C.), à la page 120, [TRADUCTION] qu’«étant donné que la Chambre cherche à juste titre à limiter ses privilèges ou les privilèges de ses membres de façon à porter le moins possible atteinte à la liberté des autres, il importe de constater que ces privilèges ne s’appliquent pas à des activités qui ne relèvent pas carrément de la fonction réelle d’un membre». Telle semble essentiellement être la position prise par les juges minoritaires de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Harvey*, précité, lorsqu’il a été statué que l’article 3 de la Charte «a encore pour effet d’empêcher que des citoyens deviennent inhabiles à occuper une charge pour des motifs non visés par les règles auxquelles le Parlement et les législatures assujettissent la conduite de leurs affaires; la race et le sexe constitueraient des exemples de motifs qui tombent dans cette catégorie»: voir le paragraphe 70. Pour reprendre les termes utilisés par le vicomte Radcliffe, ce n’est pas la fonction réelle d’un membre de se livrer à la discrimination illégale fondée sur la race et le sexe parce que l’existence et l’exercice de pouvoirs discriminatoires illégaux ne sont pas nécessaires au bon fonctionnement de la Chambre et au maintien de sa dignité et de son intégrité.

[36] À mon avis, le critère de nécessité utilisé pour définir la portée du privilège vise les deux composantes des pouvoirs revendiqués, c’est-à-dire leur existence et leur exercice. En d’autres termes, il est satisfait au critère de nécessité lorsque l’existence des pouvoirs et leur exercice sont nécessaires à la Chambre. La fonction d’examen de la Cour, dans des cas comme celui qui nous occupe où un privilège parlementaire est revendiqué, comporte à mon avis deux étapes: il s’agit en premier lieu de déterminer si les pouvoirs revendiqués doivent exister et, en second lieu, lorsque la nécessité de leur existence est établie, de déterminer si

maintain its dignity and integrity.

[37] From a purely practical point of view, the existence in the abstract of a power means in itself very little until it is actually exercised. Indeed, the scope of a power is, in practice, revealed by the exercise that is made of that power. It is at that point that the issue of scope and delimitation comes into play. It is at the moment of the exercise of the power that the necessity test becomes significant. It is at this juncture that one has to determine whether, as part of the scope of the power, its exercise was necessary to attain the objectives for which the power was given. In the present case, it means determining whether the exercise of the power was necessary to ensure the proper functioning of the House and maintain its dignity and integrity.

[38] A requirement of necessity at the level of both the existence and the exercise of a power is not a novelty when it comes to powers likely to affect an individual's constitutional or Charter rights. Subsection 495(1) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 75] of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] gives peace officers the power to arrest without warrant a person who, for example, has committed an indictable offence. The existence of such power was found to be necessary to enable the peace officers to fulfill their duties to enforce the law and protect the public. However, subsection 495(2) requires them not to exercise such power unless it is necessary, among other things, to establish the identity of the person, ensure his or her attendance in court or prevent the continuation or repetition of the offence. The exercise by the House of Commons of the powers to manage and control its staff, in order to amount to parliamentary privilege, depends on the necessity to ensure its proper functioning and maintain its dignity and integrity just like the exercise of police powers is, broadly speaking, conditional on the necessity to protect public interest: see subsection 495(2) of the *Criminal Code*. When an existing power is used unnecessarily, such exercise becomes subject to judicial review as it may amount to an abuse of power falling outside the incumbent's true function. Indeed, when reviewing the decision of the Supreme Court in the *New Brunswick Broadcasting Co.*

leur exercice est nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre et au maintien de la dignité et de l'intégrité de la Chambre.

[37] Du point de vue purement pratique, l'existence d'un pouvoir dans l'abstrait signifie en soi fort peu de choses tant que ce pouvoir n'est pas réellement exercé. De fait, l'étendue d'un pouvoir est en pratique révélée par l'exercice qui en est fait. C'est alors que la question de la portée et de la délimitation entre en jeu. C'est au moment où le pouvoir est exercé que le critère de nécessité acquiert de l'importance. C'est alors qu'il faut déterminer si, comme partie intégrante de son étendue, il faut exercer ce pouvoir pour atteindre le but dans lequel il a été conféré. En l'espèce, cela veut dire déterminer s'il était nécessaire d'exercer le pouvoir pour assurer le bon fonctionnement de la Chambre et pour maintenir la dignité et l'intégrité de la Chambre.

[38] L'exigence d'une nécessité en ce qui a trait à l'existence et à l'exercice d'un pouvoir n'a rien de nouveau lorsqu'il est question de pouvoirs susceptibles d'influer sur les droits reconnus à un individu par la Constitution ou par la Charte. Le paragraphe 495(1) [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 75] du *Code criminel* [L.R.C. (1985) ch. C-46] confère aux agents de la paix le pouvoir d'arrêter sans mandat une personne qui, par exemple, a commis un acte criminel. Il a été conclu que ce pouvoir devait exister afin de permettre aux agents de la paix de s'acquitter de leurs fonctions lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi et de protéger le public. Toutefois, le paragraphe 495(2) oblige ces agents à n'exercer ce pouvoir que s'il est nécessaire de le faire, entre autres choses, pour identifier la personne en cause, assurer sa présence devant le tribunal ou empêcher que l'infraction se poursuive ou se répète. Pour équivaloir à un privilège parlementaire, l'exercice par la Chambre des communes du pouvoir de gérer et de diriger son personnel dépend de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de la Chambre et de maintenir sa dignité et son intégrité, de la même façon que l'exercice des pouvoirs de la police dépend en général de la nécessité de protéger l'intérêt public: voir le paragraphe 495(2) du *Code criminel*. Lorsqu'un pouvoir existant est utilisé sans qu'il soit nécessaire de le faire, cet exercice est assujéti au contrôle judiciaire étant donné qu'il peut constituer un abus de pouvoir ne faisant



case, *supra*, where the Court upheld the Legislative Assembly's right to exclude strangers from its chamber when it deemed them to be disruptive, it appears to me that not only the existence of the right, but also its exercise had to be necessary to the proper functioning of the legislature. Again, this is not dissimilar to statutory provisions granting the power to exclude members of the public from various proceedings. For example, the right of a criminal court to exclude the public exists and can only be exercised when, among other criteria, it is necessary to the proper administration of justice or to prevent injury to international relations or national defence: see subsection 486(1) [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 34] of the *Criminal Code*. A similar power is given to a court martial under subsection 180(2) [as am. by S.C. 1998, c. 35, ss. 43, 93; 2001, c. 41, s. 101] of the *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5. In the same vein, subsection 155.1(5) [as enacted by S.C. 1995, c. 42, s. 59] of the *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20, gives a judge conducting an inquiry the power to issue an order when it is necessary to ensure the confidentiality of the inquiry because matters of public security or privacy may be involved, or life, liberty or security of a person would be endangered.

[39] It can fairly be said that statutes are replete with examples of the exercise of power being made conditional on some necessary element or elements. Powers of search and seizure may be exercised without warrant on condition that it is necessary because of exigent circumstances (see e.g. subsection 22(2) [as am. by S.C. 1993, c. 32, s. 12] of the *Explosives Act*, R.S.C., 1985, c. E-17, subsection 117.02(1) [as enacted by S.C. 1995, c. 39, s. 139] of the *Criminal Code*, and subsection 49.1(3) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 35] of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14). Exigent circumstances are also a precondition, pursuant to subsection 529.3(1) [as enacted by S.C. 1997, c. 39, s. 2] of the *Criminal Code*, to a peace

pas partie de la fonction réelle de son titulaire. De fait, si l'on examine l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, où la Cour suprême a confirmé le droit de l'Assemblée législative d'exclure les étrangers de son enceinte lorsqu'elle juge qu'ils gênent les activités de l'Assemblée, il me semble que, non seulement l'existence du droit, mais aussi son exercice, devaient être nécessaires au bon fonctionnement de la législature. Encore une fois, cela ressemble aux dispositions législatives conférant le pouvoir d'exclure les membres du public de diverses audiences. Ainsi, un tribunal criminel a le droit d'exclure le public mais il peut uniquement exercer ce pouvoir lorsque, entre autres, il est nécessaire de le faire pour assurer la bonne administration de la justice ou pour empêcher de nuire aux relations internationales ou à la défense nationale: voir le paragraphe 486(1) [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 34] du *Code criminel*. Un pouvoir similaire est conféré à une cour martiale en vertu du paragraphe 180(2) [mod. par L.C. 1998, ch. 35, art. 43, 93; 2001, ch. 41, art. 101] de la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5. De la même façon, le paragraphe 155.1(5) [édicte par L.C. 1995, ch. 42, art. 59] de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20, confère à l'enquêteur le pouvoir de rendre une ordonnance lorsqu'il est nécessaire de le faire pour assurer la confidentialité de l'enquête s'il est convaincu que des questions de sécurité publique ou des renseignements personnels peuvent être en cause, ou lorsque la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne serait mise en danger.

[39] On peut avec raison dire que les lois renferment maints exemples de cas dans lesquels l'exercice d'un pouvoir dépend de l'existence d'un élément ou d'éléments nécessaires. Les pouvoirs de perquisition et de saisie peuvent être exercés sans mandat à condition que la chose soit nécessaire à cause de l'urgence de la situation (voir par exemple le paragraphe 22(2) [mod. par L.C. 1993, ch. 32, art. 12] de la *Loi sur les explosifs*, L.R.C. (1985), ch. E-17, le paragraphe 117.02(1) [édicte par L.C. 1995, ch. 39, art. 139] du *Code criminel* et le paragraphe 49.1(3) [édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 35] de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14). Pareille situation doit également exister conformément au paragraphe 529.3(1) [édicte

officer's ability to enter a dwelling-house to make an arrest without a warrant. For that provision, "exigent circumstances" are defined in subsection 529.3(2) [as enacted *idem*] as arising on necessity of preventing imminent bodily harm or death, or to prevent imminent loss or destruction of evidence.

[40] The use of force is also a power whose exercise is conditional on necessity. It must be exercised within reasonable boundaries. For example, section 25 [as am. by S.C. 1994, c. 12, s. 1] of the *Criminal Code* permits persons authorized to enforce the law to use as much force as is necessary for the purpose of enforcing the law. Even the use of force that is intended or is likely to cause death or grievous bodily harm is justified in some circumstances, but only where necessary for the self-preservation of the person or the preservation of any one under that person's protection from death or grievous bodily harm: see subsection 25(3) of the *Criminal Code*. Similar conditions are placed on the use of force under other statutes. For example, subsection 154(1) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 48] of the *National Defence Act* grants a power to use force to arrest persons who have committed or are believed on reasonable grounds to have committed a service offence, but requires that the power be exercised only with "such force as is reasonably necessary for that purpose" [subsection 154(2)].

[41] In the context of staff management and control, this approach avoids the difficulty of determining the scope or limits of the privilege by the nature and importance of the employment as in *Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170, at page 178, where the Ontario Court of Justice, General Division, asked itself whether the way the employee was treated in her employment was "so central to the work of the Legislative Assembly that it would interfere with its essential parliamentary function to let her case be determined in court". Is a chauffeur's employment function more deserving of the privilege than that of an

par L.C. 1997, ch. 39, art. 2] du *Code criminel* pour qu'un agent de la paix puisse pénétrer dans une maison d'habitation pour arrêter une personne sans mandat. En ce qui concerne cette disposition, l'«urgence de la situation» est définie au paragraphe 529.3(2) [édicte, *idem*] comme découlant de la nécessité d'éviter à une personne des lésions corporelles imminentes ou la mort, ou d'éviter la perte ou la destruction imminentes d'éléments de preuve.

[40] Le recours à la force est également un pouvoir dont l'exercice doit être nécessaire. La force doit être utilisée dans des limites raisonnables. Ainsi, l'article 25 [mod. par L.C. 1994, ch. 12, art. 1] du *Code criminel* permet aux personnes autorisées à appliquer la loi d'employer la force nécessaire pour cette fin. Même le recours à la force qui est destiné à causer ou de nature à causer la mort ou des lésions corporelles graves est justifié dans certaines circonstances, mais uniquement lorsque cette force est nécessaire pour protéger la personne elle-même ou pour protéger toute autre personne sous la protection de cette personne contre la mort ou contre des lésions corporelles graves: voir le paragraphe 25(3) du *Code criminel*. Des conditions similaires sont imposées à l'égard de la force employée en vertu d'autres lois. Ainsi, le paragraphe 154(1) [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 48] de la *Loi sur la défense nationale* confère le pouvoir d'employer la force nécessaire pour mettre aux arrêts une personne qui a commis ou est soupçonnée, pour des motifs raisonnables, d'avoir commis une infraction d'ordre militaire, mais exige qu'on emploie uniquement «la force raisonnablement nécessaire à cette fin» [paragraphe 154(2)].

[41] Dans le contexte de la gestion et de la direction du personnel, cette approche permet d'éviter le problème que pose la détermination de la portée ou des limites du privilège par la nature et l'importance de l'emploi, comme dans la décision *Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170, à la page 178, où la Division générale de la Cour de justice de l'Ontario s'est demandée si la façon dont l'employée en cause était traitée dans son emploi était [TRADUCTION] «si essentielle aux travaux de l'Assemblée législative que, si on laissait le cas de cette employée être tranché par les tribunaux, cela nuirait à une fonction parlementaire

office clerk or a caretaker? Paradoxically, those to whom the privilege would apply would be rewarded with less protection, if not with no protection at all, while those at the lower end of the importance scale would get full review by the courts. In addition, where is the reviewing court to draw the line in creating, as the Motions Judge mentions, two categories of employees, one more fortunate than the other in terms of access to the courts?

[42] To sum up, the necessity test in defining the scope of the parliamentary privilege of the House of Commons to manage and control its staff means that the existence and the exercise of the rights claimed to be part of the privilege must be necessary to ensure the proper functioning of the House and maintain its dignity and integrity. It means that such powers cannot escape the scrutiny of the courts or other review mechanisms when exercised unnecessarily because they then fall outside the scope of the privilege delimited by the necessity. Applying this conclusion to the facts of the present case, it means that the parliamentary privilege claimed with respect to staff management does not preclude a review of the necessity to possess and exercise the privilege where there is an allegation of racial or ethnic discrimination contrary to the Charter or the CHRA. In my view, the scope of the privilege does not extend to an exercise of managerial powers involving human rights violations as presently alleged which in fact, if proven, diminish the dignity and integrity of the House without improving its functioning.

[43] Even if I am wrong in my understanding and application of the necessity test retained by the courts to define the scope of this parliamentary privilege, I am still of the view that the privilege claimed in the present instance does not apply as a result of Parliament enacting PESRA.

essentielle». L'emploi de chauffeur justifie-t-il davantage l'application du privilège que celui de commis de bureau ou de préposé à l'entretien? Paradoxalement, les personnes auxquelles le privilège s'appliquerait bénéficieraient d'une protection moins étendue, et ne bénéficieraient peut-être d'aucune protection, alors que les personnes qui sont aux échelons inférieurs de la hiérarchie pourraient se prévaloir d'un examen judiciaire complet. De plus, où la cour qui procède à l'examen doit-elle tracer la ligne lorsqu'elle crée, comme le juge des requêtes le mentionne, deux catégories d'employés, dont l'une a plus de chances que l'autre, lorsqu'il s'agit d'avoir accès aux tribunaux judiciaires?

[42] En résumé, en définissant la portée du privilège parlementaire de la Chambre des communes de gérer et de diriger son personnel, le critère de nécessité signifie que l'existence et l'exercice des droits revendiqués comme faisant partie du privilège doivent être nécessaires au bon fonctionnement de la Chambre ainsi qu'au maintien de la dignité et de l'intégrité de la Chambre. Cela veut dire qu'un pouvoir qui est exercé sans qu'il soit nécessaire de le faire ne peut pas échapper à l'examen judiciaire ou à d'autres mécanismes d'examen parce qu'il ne relève pas alors du privilège, tel qu'il est délimité par la nécessité. Si l'on applique cette conclusion aux faits de la présente espèce, cela veut dire que le privilège parlementaire revendiqué à l'égard de la gestion du personnel n'empêche pas l'examen de la nécessité de bénéficier du privilège et de s'en prévaloir lorsqu'une allégation de discrimination raciale ou ethnique fondée sur la Charte ou sur la LCDP est faite. À mon avis, la portée du privilège ne s'étend pas à l'exercice de pouvoirs de gestion comportant des atteintes aux droits de la personne tel qu'il est ici allégué, ce qui en fait, si la chose est établie, diminue la dignité et l'intégrité de la Chambre sans en améliorer le fonctionnement.

[43] Même si je me trompe en interprétant et en appliquant le critère de nécessité que les tribunaux judiciaires ont retenu pour définir la portée de ce privilège parlementaire, je suis néanmoins d'avis que le privilège revendiqué en l'espèce ne s'applique pas, par suite de l'adoption de la LRTP par le Parlement.

(b) Under the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*

[44] PESRA was enacted to provide to parliamentary employees collective bargaining and other employment rights, including a recourse to third party decision-makers for enforcement of these rights.

[45] Section 4 of PESRA found in Part I of the Act protects the parliamentary privileges, powers and immunities mentioned in section 4 of the *Parliament of Canada Act*, previously cited. It also identifies a number of persons to whom PESRA does not apply:

## Section 4 of PESRA:

4. (1) Nothing in this Part abrogates or derogates from any of the privileges, immunities and powers referred to in section 4 of the *Parliament of Canada Act*.

(2) This Part does not apply to or in respect of

(a) the staff of any member of the Queen's Privy Council for Canada holding the office of a minister of the Crown;

(b) the staff of the member of the Senate occupying the recognized position of

(i) Leader of the Government in the Senate,

(ii) Leader of the Opposition in the Senate,

(iii) Government Whip in the Senate, or

(iv) Opposition Whip in the Senate;

(c) the staff of the member of the House of Commons occupying the recognized position of

(i) Leader of the Opposition in the House of Commons,

(ii) Chief Government Whip in the House of Commons, or

(iii) Chief Opposition Whip in the House of Commons;

(d) the staff of the member of the House of Commons occupying the recognized position of Leader or Whip of a party that has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons;

(e) the staff of any other individual Member of Parliament;

(f) the staff employed to provide research or associated services to the caucus members of a political party represented in Parliament; or

b) En vertu de la *Loi sur les relations de travail au Parlement*

[44] La LRTP a été édictée en vue d'accorder aux employés du Parlement des droits de négociation collective et d'autres droits en matière d'emploi, y compris le recours à des tiers décideurs aux fins de l'exercice de ces droits.

[45] L'article 4 de la LRTP figurant dans la partie I de la Loi protège les privilèges, pouvoirs et immunités parlementaires mentionnés à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, lequel a déjà été cité. Il désigne en outre un certain nombre de personnes auxquelles la LRTP ne s'applique pas:

## Article 4 de la LRTP:

4. (1) La présente partie n'a pas pour effet d'abroger les droits, immunités et attributions visés à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* ou d'y déroger.

(2) La présente partie ne s'applique pas au personnel des personnes ou organismes suivants:

a) le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui exerce les fonctions de ministre;

b) le sénateur qui exerce les fonctions reconnues de:

(i) leader du gouvernement,

(ii) leader de l'Opposition,

(iii) whip du gouvernement,

(iv) whip de l'Opposition;

c) le député qui exerce les fonctions reconnues de:

(i) chef de l'Opposition,

(ii) whip du gouvernement,

(iii) whip de l'Opposition;

d) le député qui exerce les fonctions reconnues de leader ou de whip d'un parti comptant officiellement au moins douze députés;

e) les parlementaires;

f) les membres du groupe parlementaire, si ce personnel est composé de documentalistes ou chargé de fonctions similaires;

(g) persons employed on a temporary basis by a committee of one or both House of Parliament.

g) les comités du Parlement, si ce personnel est temporaire.

[46] How is the elaborate mechanism for the filing and adjudication of grievances, also found in Part I of the Act, to be reconciled with subsection 4(1) if nothing in Part I abrogates or even derogates from the House's privilege to manage its staff? I agree with the submissions of the Canadian Human Rights Commission as well as the Public Service Alliance of Canada that the only reasonable interpretation one can give to section 4 and Part I is that the parliamentary privilege does not apply to the matters and persons covered by PESRA. Otherwise, the entire mechanism contained in Part I would be of no force as it derogates from the parliamentary privilege by allowing a review of every aspect of the exercise of the privilege. However, the persons listed in subsection 4(2) to whom Part I does not apply remain subject to the privilege delimited by the necessity test. Thus, PESRA in its present form creates two categories of parliamentary employees and affords each category a different and unequal protection.

[46] De quelle façon le mécanisme complexe de présentation et d'arbitrage des griefs, qui est également prévu dans la partie I de la Loi, doit-il être concilié avec le paragraphe 4(1) si aucune disposition de la partie I n'abroge le privilège accordé à la Chambre pour ce qui est de la gestion du personnel, ou même n'y déroge? Je souscris aux prétentions de la Commission canadienne des droits de la personne ainsi qu'à celles de l'Alliance de la fonction publique du Canada, selon lesquelles la seule interprétation raisonnable qu'il est possible de donner à l'article 4 et à la partie I est que le privilège parlementaire ne s'applique pas aux questions et aux personnes visées par la LRTP. Autrement, le mécanisme prévu dans la partie I n'aurait aucune force puisqu'il déroge au privilège parlementaire en permettant l'examen, sous tous ses aspects, de l'exercice du privilège. Toutefois, les personnes énumérées au paragraphe 4(2) à qui la partie I ne s'applique pas sont néanmoins assujetties au privilège, tel qu'il est délimité par le critère de nécessité. Dans sa forme actuelle, la LRTP crée donc deux catégories d'employés du Parlement et accorde à chaque catégorie une protection différente et inégale.

[47] That being said, it remains to be determined, as contended by the appellants, if the mechanism established by PESRA is exclusive of other forms of review, whether judicial or administrative.

[47] Ceci dit, il reste à déterminer, comme le soutiennent les appelants, si le mécanisme établi par la LRTP empêche d'autres formes d'examen judiciaire ou administratif.

Whether the grievance procedures and adjudication mechanism in PESRA are exclusive of judicial review and the review process found in the CHRA

Question de savoir si les procédures de présentation de grief et le mécanisme d'arbitrage prévus dans la LRTP empêchent l'examen judiciaire et la procédure d'examen prévue par la LCDP

[48] I have come to the conclusion that PESRA does not oust the application of the CHRA. Nor does it preclude a review by the courts of the decisions made under that Act.

[48] Je suis arrivé à la conclusion selon laquelle la LRTP n'empêche pas l'application de la LCDP. Elle n'empêche pas non plus l'examen judiciaire des décisions prises en vertu de cette Loi.

a) The applicability of the CHRA

a) L'applicabilité de la LCDP

[49] The appellants' argument in support of their contention that the provisions of the CHRA do not apply to Parliament and parliamentary employees is based on section 2 of PESRA which reads:

[49] L'argument que les appelants ont invoqué à l'appui de la prétention selon laquelle les dispositions de la LCDP ne s'appliquent pas au Parlement et aux employés du Parlement est fondé sur l'article 2 de la LRTP, qui est ainsi libellé:

2. Subject to this Act, this Act applies to and in respect of every person employed by, and applies to and in respect of,

(a) the Senate, the House of Commons or the Library of Parliament, and

(b) a Member of Parliament who, in that capacity, employs that person or has the direction or control of staff employed to provide research or associated services to the caucus members of a political party represented in Parliament,

and, except as provided in this Act, nothing in any other Act of Parliament that provides for matters similar to those provided for under this Act and nothing done thereunder, whether before or after the coming into force of this section, shall apply to or in respect of or have any force or effect in relation to the institutions and persons described in this section. [Emphasis added.]

With respect, I am not convinced that the CHRA deals with matters that are similar to those provided in PESRA.

[50] First, the scope of the two acts is different. While PESRA deals with labour relations and is a labour relations statute, the CHRA is a human rights statute which ensures protection against discrimination with respect to goods, services, facilities, accommodation, advertisements, including protection against discriminatory policies or practices relating to employment: see sections 5 to 10 [sections 9 (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 12), 10 (as am. *idem*, s. 13)] of the CHRA. I do not think it is a fair characterization of the CHRA to say that it is a statute that is work-related. It has a much greater and more fundamental dimension although an aspect of it addresses the violation of human rights in the context of employment. But the focus remains human rights, not labour relations and bargaining. In addition, contrary to PESRA whose scope of application is limited to some parliamentary employees, the CHRA and the quasi-constitutional human rights it contains apply to all individuals: see section 2 of the CHRA.

[51] Second, the purpose of each Act is different. PESRA, as I have already mentioned, provides collective bargaining rights and other employment rights

2. La présente loi, sous réserve de ses autres dispositions, s'applique, d'une part, aux personnes attachées dans leur travail, comme employés, au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement ou à des parlementaires, d'autre part à ces institutions et aux parlementaires qui, ès qualités, les emploient ou qui ont sous leur direction ou leur responsabilité des documentalistes ou des personnes chargées de fonctions similaires affectés au service des membres de groupes parlementaires, ainsi qu'à ces documentalistes ou personnes; de plus, sauf disposition expresse de la présente loi, les autres lois fédérales qui réglementent des questions semblables à celles que réglementent la présente loi et les mesures prises en vertu de celles-ci, avant ou après l'entrée en vigueur du présent article, n'ont aucun effet à l'égard des institutions et des personnes visées au présent article. [Non souligné dans l'original.]

Avec égards, je ne suis pas convaincu que la LCDP traite de questions qui sont semblables à celles qui sont prévues dans la LRTP.

[50] Premièrement, la portée des deux lois est différente. La LRTP traite de relations de travail; c'est une loi en matière de relations de travail. De son côté, la LCDP est une loi sur les droits de la personne qui assure une protection contre la discrimination en ce qui concerne les biens, les services, les installations, l'hébergement, la publicité, incluant une protection contre les lignes de conduite discriminatoires en matière d'emploi: voir les articles 5 à 10 [article 9 (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 12), 10 (mod., *idem*, art. 13)] de la LCDP. À mon avis, dire que la LCDP est une loi relative au travail ne constitue pas une description juste de cette loi. La LCDP comporte une dimension beaucoup plus vaste et plus fondamentale, même si un de ses aspects porte sur l'atteinte aux droits de la personne dans le contexte de l'emploi. Cependant, elle met néanmoins l'accent sur les droits de la personne, et non sur les relations de travail et sur la négociation. De plus, contrairement à la LRTP dont le champ d'application est limité à certains employés du Parlement, la LCDP et les droits de la personne quasi constitutionnels qu'elle renferme s'appliquent à tous les individus: voir l'article 2 de la LCDP.

[51] Deuxièmement, l'objet de chaque loi est différent. Comme il en a déjà été fait mention, la LRTP confère des droits de négociation collective et d'autres

so as to bring parliamentary employees to a position equivalent to that of Government employees governed by the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35; see the statement of Mr. Hnatyshyn in House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-45*, at pages 1:74 and 1:75, May 13, 1986. At page 1:50 of the same Minutes, Mr. Hnatyshyn stated:

The process of building constructive labour-management relations on Parliament Hill requires that we assume our responsibility to put in place a collective bargaining regime that is specially tailored to the needs of the parliamentary institutions. [Emphasis added.]

PESRA also deals, through incorporation of the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2] provisions, with occupational safety and health as well as labour standards such as vacations and hours of work. Such incorporation applies to all parliamentary employees, regardless of whether or not they are organized to bargain collectively: see *House of Commons Debates*, November 1, 1985, at page 8267. The purpose of the CHRA is quite different. It ensures equal opportunities to all individuals to fulfill their aspirations and needs in life, free of hindering discriminatory practices: see section 2 of the CHRA.

[52] Third, the rights themselves conferred by each statute are different as it appears from this chart produced by the Canadian Human Rights Commission:

CHRA	Part I of PESRA
The prohibited grounds of discrimination under the CHRA are:	No equivalent provision.
a. race;	
b. national or ethnic origin;	
c. colour;	
d. religion;	
e. age;	
f. sex;	

droits en matière d'emploi de façon à mettre les employés du Parlement dans une situation analogue à celle des fonctionnaires de l'État régis par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35; voir la déclaration que M. Hnatyshyn a faite devant la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-45*, aux pages 1:74 et 1:75, 13 mai 1986. À la page 1:50 de ces procès-verbaux, M. Hnatyshyn a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] L'établissement de bonnes relations de travail sur la Colline parlementaire exige que nous assumions la responsabilité qui nous incombe de mettre en place un régime de négociation collective qui se prête aux besoins des institutions parlementaires. [Non souligné dans l'original.]

La LRTP traite également, au moyen de l'incorporation des dispositions du *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2], de la sécurité et santé au travail ainsi que des normes du travail telles que les congés et les heures de travail. Les normes incorporées s'appliquent à tous les employés du Parlement, et ce, peu importe qu'ils soient ou non organisés en vue de négocier collectivement: voir *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>er</sup> novembre 1985, à la page 8267. L'objet de la LCDP est tout à fait différent. Cette loi assure l'égalité des chances à tous les individus et permet à ceux-ci de satisfaire leurs attentes et leurs besoins dans la vie sans être victimes d'actes discriminatoires: voir l'article 2 de la LCDP.

[52] Troisièmement, les droits eux-mêmes qui sont conférés par chaque loi sont différents, comme le montre le tableau suivant produit par la Commission canadienne des droits de la personne:

LCDP	Partie I de la LRTP
Les motifs de distinction illicite prévus par la LCDP sont fondés sur:	Aucune disposition analogue.
a. la race,	
b. l'origine nationale ou ethnique,	
c. la couleur,	
d. la religion,	
e. l'âge,	
f. le sexe,	

g. sexual orientation;

h. marital status;

i. family status;

j. disability;

k. conviction for which a pardon has been granted. (ss. 2-3)

It is a discriminatory practice to refuse to employ or continue to employ any individual, or to differentiate adversely in relation to an employee **on a prohibited ground of discrimination.** (s. 7)

No equivalent provision.

It is a discriminatory practice to express a limitation, specification or preference based on a **prohibited ground of discrimination** in a job offer or application. (s. 8)

No equivalent provision.

It is a discriminatory practice for an employee organization **on a prohibited ground of discrimination** to differentiate adversely between individuals. (s. 9)

No equivalent provision.

It is a discriminatory practice for an employer, employee organization or employer organization to establish or pursue a policy or practice or agreement which differentiates adversely between individuals **on a prohibited ground of discrimination.** (s. 10)

No equivalent provision.

11. (1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value. [...]

No equivalent provision.

14. (1) It is a discriminatory practice in matters related to employment to harass an individual on a prohibited ground of discrimination.

No equivalent provision.

g. l'orientation sexuelle,

h. l'état matrimonial,

i. la situation de famille,

j. la déficience,

k. l'état de personne graciée (art. 2-3)

Constitue un acte discriminatoire, **s'il est fondé sur un motif de distinction illicite**, le fait de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu ou de le défavoriser en cours d'emploi (art. 7).

Aucune disposition analogue.

Constituent un acte discriminatoire des restrictions, conditions ou préférences fondées **sur un motif de distinction illicite** exprimées dans une offre ou demande d'emploi (art. 8).

Aucune disposition analogue.

Constitue un acte discriminatoire, **s'il est fondé sur un motif de distinction illicite**, le fait, pour une organisation syndicale, de défavoriser un individu (art. 9).

Aucune disposition analogue.

Constitue un acte discriminatoire, **s'il est fondé sur un motif de distinction illicite**, le fait, pour l'employeur, l'association patronale ou l'organisation syndicale de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite ou de conclure des ententes qui défavorisent un individu (art. 10).

Aucune disposition analogue.

Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes. (11(1)).

Aucune disposition analogue.

Constitue un acte discriminatoire, **s'il est fondé sur un motif de distinction illicite**, le fait de harceler un individu en matière d'emploi (14(1)).

Aucune disposition analogue.



No equivalent provision.	No person shall discriminate in employment against a person on the basis of <b>membership in an employee organization or the exercise of any rights</b> under Part I of the PESRA. (6(2)(a)).	Aucune disposition analogue.	Il est interdit de faire des distinctions injustes fondées, en ce qui concerne l'emploi d'une personne, sur <b>l'appartenance de celle-ci à une organisation syndicale ou sur l'exercice d'un droit</b> que lui accorde la partie I de la LRTP (6(2)a)).
No equivalent provision.	No person shall seek to impose a condition of employment to <b>restrain a person from becoming a member of an employee organization or exercising any rights</b> under Part I of the PESRA. (6(2)(b)).	Aucune disposition analogue.	Il est interdit d'imposer une condition de travail visant à empêcher une personne <b>d'adhérer à une organisation syndicale ou d'exercer un droit</b> que lui accorde la partie I de la LRTP (6(2)b)).
No equivalent provision.	No person shall seek by intimidation to compel an employee (i) to become, refrain from becoming or cease to be, or to continue to be, a <b>member of an employee organization, or (ii) to refrain from exercising any other right</b> under Part I of the PESRA. (6(2)(c)).	Aucune disposition analogue.	Il est interdit de chercher, par intimidation, à obliger un employé: (i) à adhérer—ou s'abstenir ou cesser d'adhérer —, ou encore à continuer <b>d'adhérer à une organisation syndicale, (ii) à s'abstenir d'exercer tout autre droit</b> que lui accorde la partie I de la LRTP (6(2)c)).
No equivalent provision.	The Board <b>shall not certify as bargaining agent</b> for a bargaining unit any employee organization that discriminates against any employee because of <b>sex, race, national origin, colour or religion.</b> (27(3)).	Aucune disposition analogue.	La Commission <b>n'accorde pas l'accreditation</b> à une organisation syndicale qui fait des distinctions injustes à l'égard d'un employé en raison <b>du sexe, de la race, de l'origine nationale, de la couleur ou de la religion</b> (27(3)).

The only two provisions in PESRA referring to discrimination are also labour-related and designed to protect an employee's right to join an employee organization and not to be represented as bargaining agent by an employee organization that treats employees unfairly.

Les deux seules dispositions de la LRTP traitant de discrimination sont également liées au travail et sont destinées à protéger le droit que possède un employé d'adhérer à une organisation d'employés et de ne pas être représenté comme agent négociateur par une organisation d'employés qui traite les employés d'une façon inéquitable.

[53] In addition, it bears repeating that it is well established that a clear legislative enactment is required in order to be excepted from the application of human rights protection. This is so because of the special and quasi-constitutional nature of such legislation.

[53] De plus, il importe de répéter qu'il est bien établi qu'un texte législatif clair doit exister pour qu'il y ait exclusion de l'application de la protection assurée en matière de droits de la personne, et ce, à cause de la nature spéciale et quasi constitutionnelle de pareille législation.

[54] As previously mentioned, the principle was first asserted by Lamer J. (as he then was) in relation to the

[54] Comme il en a déjà été fait mention, le principe a d'abord été énoncé par le juge Lamer (tel était alors

*Human Rights Code of British Columbia* [S.B.C. 1973 (2nd Sess.), c. 119]. In *Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink et al.*, *supra*, at pages 157-158, he wrote:

When the subject matter of a law is said to be the comprehensive statement of the “human rights” of the people living in that jurisdiction, then there is no doubt in my mind that the people of that jurisdiction have through their legislature clearly indicated that they consider that law, and the values it endeavours to buttress and protect, are, save their constitutional laws, more important than all others. Therefore, short of that legislature speaking to the contrary in express and unequivocal language in the Code or in some other enactment, it is intended that the Code supersede all other laws when conflict arises. [Emphasis added.]

It was later reiterated by the whole Court in *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton et al.*, [1985] 2 S.C.R. 150, at page 156:

Human rights legislation is of a special nature and declares public policy regarding matters of general concern. It is not constitutional in nature in the sense that it may not be altered, amended, or repealed by the Legislature. It is, however, of such nature that it may not be altered, amended, or repealed, *nor may exceptions be created to its provisions, save by clear legislative pronouncement.* [Emphasis is mine.]

Our Court applied it in *Canada (Attorney General) v. Druken*, [1989] 2 F.C. 24 (C.A.), at page 31. I see nothing in section 2 of PESRA, or for that matter in all the provisions of PESRA, which either reveals an express and unequivocal intent to deprive, or a clear legislative pronouncement by Parliament depriving, parliamentary employees of the human rights protection afforded by the CHRA.

[55] The appellants also rely upon section 14 of PESRA to support their contention that Parliament has accepted only one kind of review process:

14. Where any order made under section 13 directs some action to be taken and is not complied with within the period specified in the order for the taking of that action, the Board shall cause a copy of its order, a report of the circumstances and all documents relevant thereto to be laid before each

son titre) à l'égard du *Human Rights Code of British Columbia* [S.B.C. 1973 (2nd Sess.) ch. 119] de la Colombie-Britannique. Dans l'arrêt *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink et autre*, précité, aux pages 157 et 158, le juge Lamer a dit ce qui suit:

Lorsque l'objet d'une loi est décrit comme l'énoncé complet des «droits» des gens qui vivent sur un territoire donné, il n'y a pas de doute, selon moi, que ces gens ont, par l'entremise de leur législateur, clairement indiqué qu'ils considèrent que cette loi et les valeurs qu'elle tend à promouvoir et à protéger, sont, hormis les dispositions constitutionnelles, plus importantes que toutes les autres. En conséquence à moins que le législateur ne se soit exprimé autrement en termes clairs et exprès dans le Code ou dans toute autre loi, il a voulu que le Code ait préséance sur toutes les autres lois lorsqu'il y a conflit. [Non souligné dans l'original.]

Dans l'arrêt *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton et autre*, [1985] 2 R.C.S. 150, à la page 156, la Cour a par la suite réitéré à l'unanimité ce principe:

Une loi sur les droits de la personne est de nature spéciale et énonce une politique générale applicable à des questions d'intérêt général. Elle n'est pas de nature constitutionnelle, en ce sens qu'elle ne peut pas être modifiée, révisée ou abrogée par la législature. Elle est cependant d'une nature telle que seule une déclaration législative claire peut permettre de la modifier, de la réviser ou de l'abroger, ou encore de créer des exceptions à ses dispositions. [Non souligné dans l'original.]

Notre Cour a appliqué ce principe dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Druken*, [1989] 2 C.F. 24 (C.A.), à la page 31. Je ne puis rien voir à l'article 2 de la LRTP, ou en fait dans les dispositions de la LRTP, qui révèle une intention expresse claire de priver les employés du Parlement de la protection fournie par la LCDP en matière de droits de la personne ou une déclaration législative claire du Parlement les privant de cette protection.

[55] Les appelants se fondent également sur l'article 14 de la LRTP pour soutenir que le Parlement a reconnu un seul genre d'examen:

14. Dans le cas où une mesure prescrite par une ordonnance rendue conformément à l'article 13 n'est pas prise dans le délai imparti, la Commission fait déposer une copie de son ordonnance, un rapport circonstancié et tous les documents afférents devant chaque chambre du Parlement

House of Parliament within fifteen days after the expiration of the period or, if that House is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter on which that House is sitting.

Under that provision, a report is to be laid before each House of Parliament in case there is a failure to comply with an order of the Public Service Staff Relations Board (Board) endowed with the jurisdiction to enforce compliance with Part I of PESRA.

[56] I suppose the short answer to this argument is the fact that the role given to Parliament under section 14 is not one of review or which precludes review at various steps of the process leading to the issuance of the order, but rather is one of ultimate enforcer of that order. Section 14 provides an enforcement mechanism unrelated to the privilege: see *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-45*, June 10, 1986, at page 8:22. Indeed, the *Public Service Staff Relations Act* [R.S.C., 1985, c. P-35] [PSSRA], which has no relationship to parliamentary privileges, contains a similar provision in section 24. Therefore, the decision of *Professional Institute of the Public Service v. Treasury Board*, [1977] 1 F.C. 304 (T.D.), at page 312, is no authority for the proposition by the intervenor in support of the appellants that the entire labour-dispute process escapes judicial review. In that case, Addy J. recognized that section 24 (then section 21 [R.S.C. 1970, c. P-35]) of the *Public Service Staff Relations Act*, equivalent to our section 14 of PESRA, was an enforcement mechanism. He went on to add at page 313 that there was “no question of the Board or of the Chief Adjudicator having refused or neglected to exercise jurisdiction or of jurisdiction having been exceeded”, thereby acknowledging that judicial review would be available to ensure proper exercise of jurisdiction, even by the Board.

[57] Thus, I do not believe that one can reasonably infer from that provision that Parliament, because of its

dans les quinze jours de séance de celles-ci suivant l’expiration du délai.

En vertu de cette disposition, un rapport doit être déposé devant chaque chambre du Parlement en cas de défaut d’observation d’une ordonnance de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la Commission des relations de travail), qui possède la compétence voulue pour assurer l’observation de la partie I de la LRTP.

[56] Je suppose qu’il est possible de répondre brièvement à cet argument en disant que le rôle attribué au Parlement en vertu de l’article 14 n’en est pas un de révision, ou qui empêche une révision, à diverses étapes de la procédure menant à la délivrance de l’ordonnance, mais qu’il s’agit plutôt d’un rôle d’organisme chargé d’exécuter en dernier ressort cette ordonnance. L’article 14 prévoit un mécanisme d’exécution n’ayant rien à voir avec le privilège: voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-45*, 10 juin 1986, à la page 8:22. De fait, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-35] [LRTFP], qui n’a aucun rapport avec les privilèges parlementaires, renferme une disposition similaire à l’article 24. Par conséquent, la décision *Institut professionnel du Service public c. Conseil du Trésor*, [1977] 1 C.F. 304 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 312, ne fait pas autorité pour ce qui est de la thèse invoquée par l’intervenant à l’appui des appelants, à savoir que la procédure de règlement d’un différend en matière de relations de travail échappe entièrement à l’examen judiciaire. Dans cette décision-là, M. le juge Addy a reconnu que l’article 24 (auparavant l’article 21 [S.R.C. 1970, ch. P-35]) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui est analogue à l’article 14 de la LRTP, prévoyait un mécanisme d’exécution. À la page 313, le juge a ajouté qu’il n’était «aucunement question que la Commission ou l’arbitre en chef aient refusé ou omis d’exercer leur compétence, ou qu’ils aient outrepassé leur compétence» en reconnaissant ainsi qu’on pouvait procéder à un contrôle judiciaire en vue d’assurer l’exercice régulier d’une compétence, même par la Commission des relations de travail.

[57] Je ne crois donc pas qu’il soit raisonnablement possible d’inférer à partir de cette disposition qu’à cause

Parliamentary privilege, intended to keep ultimate control over labour relations and exclude any form of remedy other than the mechanism set up in PESRA. As mentioned, section 24 of the *Public Service Staff Relations Act*, which, I repeat, applies to Government employees not subject to Parliamentary privileges, contains a similar reporting mechanism. Yet, judicial review as well as review proceedings under the CHRA remain available to these employees of the Public Service (see, for example, *Canada (Attorney General) v. Boutilier*, [2000] 3 F.C. 27 (C.A.)). In addition, to give such a broad effect to section 14 would make redundant section 72 of the same Act which, it is alleged, prohibits judicial review.

[58] In sum, neither section 14 nor, as mentioned previously, section 2 of PESRA constitute clear legislative enactments ousting the quasi-constitutional protections contained in the CHRA. I now turn to the arguments on the non-availability of judicial review.

(b) The availability of judicial review

[59] In addition to the arguments previously discussed which they also use to foreclose the possibility of judicial review, the appellants rely upon section 72 of PESRA which contains a privative clause:

Review of Orders

72. (1) Except as provided in this Part, every order, award, direction, decision, declaration or ruling of the Board, an arbitrator appointed under section 49 or an adjudicator is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

(2) No order shall be made or process entered, or proceedings taken in any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain the Board, an arbitrator appointed under section 49 or an adjudicator in any of the proceedings of the Board, arbitrator or adjudicator.

This kind of clause is not peculiar to PESRA and, in my respectful view, cannot be used to support the

du privilège parlementaire qu'il possède, le Parlement voulait conserver le contrôle ultime en matière de relations de travail et exclure toute forme de redressement autre que le mécanisme établi dans la LRTP. Comme il en a été fait mention, l'article 24 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* qui, je le répète, s'applique aux fonctionnaires de l'État qui ne sont pas assujettis aux privilèges parlementaires, renferme un mécanisme similaire d'établissement de rapports. Pourtant, l'examen judiciaire ainsi que les procédures d'examen prévues par la LCDP peuvent encore s'appliquer à ces employés de la fonction publique (voir, par exemple, *Canada (Procureur général) c. Boutilier*, [2000] 3 C.F. 27 (C.A.)). De plus, donner un effet aussi général à l'article 14 rendrait redondant l'article 72 de la même loi qui, est-il allégué, interdit l'examen judiciaire.

[58] En somme, ni l'article 14 ni, comme il en a déjà été fait mention, l'article 2 de la LRTP ne constituent des textes législatifs clairs éliminant les protections quasi constitutionnelles fournies par la LCDP. J'examinerai maintenant les arguments portant sur la non-disponibilité du contrôle judiciaire.

b) La possibilité d'un contrôle judiciaire

[59] En plus des arguments déjà examinés, qu'ils invoquent également pour éliminer la possibilité d'un contrôle judiciaire, les appelants se fondent sur l'article 72 de la LRTP, qui renferme une clause privative:

Révision des ordonnances

72. (1) Sauf exception dans la présente partie, toute ordonnance, décision arbitrale ou autre, instruction ou déclaration de la Commission, d'un arbitre nommé en vertu de l'article 49 ou d'un arbitre de griefs est définitive et non susceptible de recours judiciaire.

(2) Il n'est admis aucun recours ou décision judiciaire—notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition ou de *quo warranto*—visant à contester, réviser, empêcher ou limiter l'action de la Commission, d'un arbitre nommé en vertu de l'article 49 ou d'un arbitre des griefs.

Ce genre de clause n'est pas propre à la LRTP et, à mon avis, on ne saurait l'invoquer pour soutenir que le

contention that Parliament intended thereby to exclude all curial review.

[60] Indeed, it has never been possible to completely shield administrative tribunals from review by the courts, even with the strongest of privative clauses. Early consideration of such clauses resulted in the finding that they could not totally oust judicial review, as to do so would be tantamount to endowing an administrative tribunal with powers constitutionally reserved to courts exclusively under the *British North America Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5]] (see *Crevier v. Attorney-General of Québec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220). Even with a strong privative clause, review was always available for jurisdictional errors. That was the approach taken by this Court in the 1977 case of *Attorney General of Canada v. Public Service Staff Relations Board*, [1977] 2 F.C. 663 (C.A.), when it considered the privative clause in the PSSRA, which it bears noting contained virtually identical wording to section 72 of PESRA. That provision, which was repealed in 1992 [S.C. 1992, c. 54, s. 73] read:

101. (1) Except as provided in this Act, every order, award, direction, decision, declaration, or ruling of the Board, an arbitrator appointed under section 62 or an adjudicator is final and shall not be questioned or reviewed by any Court.

[61] In that case, this Court concluded that the jurisdiction of the Federal Court of Appeal under section 28 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8] of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] to review the PSSR Board decision being attacked was not ousted by section 100 of the PSSRA because the grounds of attack were ones that went to the jurisdiction of the tribunal.

[62] More recent jurisprudence has clarified considerably the approach to be taken when confronted by a privative clause. We are now to be guided by a pragmatic and functional approach, of which the presence and strength of a privative clause is just one of

Parlement voulait ainsi exclure tout examen judiciaire.

[60] De fait, il n'a jamais été possible de protéger complètement les tribunaux administratifs contre un examen judiciaire, et ce, malgré la présence de clauses privatives particulièrement fortes. Les premiers examens de pareilles clauses ont abouti à la conclusion selon laquelle celles-ci ne pouvaient pas éliminer complètement le contrôle judiciaire, puisque cela équivaldrait à conférer à un tribunal administratif des pouvoirs exclusivement réservés aux tribunaux judiciaires en vertu de l'*acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n° 5]] (voir *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220). Même en présence d'une forte clause privative, il était toujours possible de procéder à un examen en cas d'erreur de compétence. Telle est l'approche qui a été adoptée en 1977 dans la décision *Procureur général du Canada c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1977] 2 C.F. 663 (C.A.), lorsque la présente Cour a examiné la clause privative figurant dans la LRTFP, dont le libellé, rappelons-le, était presque identique à celui de l'article 72 de la LRTP. Cette disposition, qui a été abrogée en 1992 [L.C. 1992, ch. 54, art. 73], se lisait comme suit:

101. (1) Sauf exception dans la présente loi, toute ordonnance, décision arbitrale ou autre, instruction ou déclaration de la Commission, d'un arbitre nommé en vertu de l'article 63 ou d'un arbitre de griefs est définitive et non susceptible de recours judiciaire.

[61] Dans cette décision-là, la Cour a conclu que la compétence conférée à la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8] de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7], lorsqu'il s'agissait d'examiner une décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique qui était contestée, n'était pas éliminée par l'article 101 de la LRTFP parce que les motifs de contestation se rapportaient à la compétence du tribunal.

[62] La jurisprudence plus récente a considérablement éclairci l'approche à adopter en présence d'une clause privative. Il faut maintenant se fonder sur une approche pragmatique et fonctionnelle, selon laquelle la présence et la force d'une clause privative ne constitue que l'un

the factors used to determine the appropriate standard for reviewing a tribunal's decision. In setting out the pragmatic and functional approach in the case of *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, Bastarache, J., at paragraph 30, addressed the issue of the privative clause as follows:

. . .the presence of a "full" privative clause is compelling evidence that the court ought to show deference to the tribunal's decision, unless other factors strongly indicate the contrary as regards the particular determination in question. A full privative clause is "one that declares that decisions of the tribunal are final and conclusive from which no appeal lies and all forms of judicial review are excluded". . . .

[63] Thus, while section 72 of PESRA constitutes a "full" or "strong" privative clause, that does not mean that it is a bar to review, but only that a reviewing court must exercise deference to the decision being reviewed. This was precisely the finding in a recent judgment involving PESRA. In *Auclair v. Canada (Library of Parliament)* (2002), 43 Admin. L.R. (3d) 312 (F.C.T.D.), Kelen J. of the Federal Court, Trial Division reviewed the decision of an adjudicator and interfered with it on the basis that the decision was patently unreasonable.

#### Conclusion

[64] The privilege here asserted by the appellants to control and manage the staff of the House of Commons would be a considerable extension of the members' right to freedom of expression and of Parliament's original right to initially control its proceedings. The CHRA is a fundamental law of Canada that guarantees the right to work free from discrimination. I need not discourse on the importance that citizens attach to their right to work and fulfill their aspirations in life. In assessing the interests at stake, considerable weight ought to be given to the special nature of human rights legislation which emanates from Parliament itself.

des facteurs utilisés pour déterminer la norme qu'il convient d'appliquer à l'examen d'une décision du tribunal. En énonçant l'approche pragmatique et fonctionnelle dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, M. le juge Bastarache, au paragraphe 30, a examiné comme suit la question de la clause privative:

[. . .] la présence d'une telle clause «intégrale» atteste persuasivement que la cour doit faire montre de retenue à l'égard de la décision du tribunal administratif, sauf si d'autres facteurs suggèrent fortement le contraire en ce qui a trait à la décision en cause. La clause privative intégrale est «celle qui déclare que les décisions du tribunal administratif sont définitives et péremptoires, qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'un appel et que toute forme de contrôle judiciaire est exclue dans leur cas» [. . .]

[63] Par conséquent, même si l'article 72 de la LRTP renferme une clause privative «intégrale» ou «forte», cela ne veut pas dire qu'il fait obstacle au contrôle, mais uniquement que la cour qui procède à l'examen doit faire preuve de retenue à l'égard de la décision en cause. Telle est précisément la conclusion qui a été tirée dans un jugement récent où la LRTP était en cause. En effet, dans la décision *Auclair c. Canada (Bibliothèque du Parlement)* (2002), 43 Admin. L.R. (3d) 312 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), M. le juge Kelen, de la Section de première instance de la Cour fédérale, examinait la décision d'un arbitre; il a modifié la décision pour le motif qu'elle était manifestement déraisonnable.

#### Conclusion

[64] Le privilège que les appelants revendiquent ici lorsqu'il s'agit de diriger et de gérer le personnel de la Chambre des communes accroîtrait de beaucoup l'étendue du droit à la liberté de parole que possèdent les membres du Parlement et du droit conféré à l'origine au Parlement d'exercer un contrôle sur ses travaux. La LCDP est une loi fondamentale du Canada qui garantit le droit de travailler sans être assujéti à la discrimination. Je n'ai pas à m'attarder sur l'importance que les citoyens accordent à leur droit de travailler et au droit de satisfaire leurs attentes dans la vie. En appréciant les intérêts en jeu, il faudrait accorder un poids considérable à la nature spéciale de la législation sur les droits de la personne qui émane du Parlement lui-même.

[65] To accept the appellants' contention as submitted by their counsel with respect to the scope of the parliamentary privilege is to put the human rights of parliamentary employees beyond the reach of the courts and specialized human rights tribunals established for enhanced protection and enforcement of these rights. It would also give provincial legislatures and Parliament permission to indulge in human rights violations under the guise of a properly functioning legislative body. Furthermore, it would eliminate an important incentive for parliamentarians to act in accordance with the principles of equality and human dignity enshrined in the Charter and human rights legislation. While I am willing to accept that the parliamentary privilege in issue here may, on occasion, shield some questionable conduct from judicial review, I do not believe that it was intended to be used as a sword to eliminate parliamentary employees' human rights. I do not think that Parliament intended that their own employees, among all Canadians, be the only ones not protected from illegal or unlawful discriminatory acts. It would be unreasonable to conclude that Parliament intends to take a position so inimical to the fundamental Canadian values and ideals that it is normally dedicated to defend and promote.

[66] In conclusion, I am of the view that the Motions Judge made no error when she dismissed the appellants' application for judicial review. Consequently I would dismiss the appeal with costs.

LINDEN J.A.: I agree.

\* \* \*

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

ROTHSTEIN J.A. (concurring in result only):

#### INTRODUCTION

[67] I have had the opportunity of reading the reasons of my colleague, Létourneau J.A. I concur in his result

[65] Retenir la prétention des appelants telle qu'elle a été soumise par leur avocat à l'égard de la portée du privilège parlementaire, c'est mettre les droits de la personne reconnus aux employés du Parlement à l'abri des tribunaux judiciaires et des tribunaux spécialisés en matière de droits de la personne qui ont été établis pour mieux assurer la protection et la reconnaissance de ces droits. Cela permettrait également aux législatures provinciales et au Parlement de porter atteinte aux droits de la personne sous le couvert d'un organisme législatif fonctionnant bien. En outre, cela éliminerait un incitatif important destiné à encourager les parlementaires à agir conformément aux principes d'égalité et de dignité humaine garantis par la Charte et par la législation sur les droits de la personne. Je suis prêt à reconnaître que le privilège parlementaire qui est ici en question peut parfois protéger une conduite répréhensible contre l'examen judiciaire, mais je ne crois pas que l'on ait voulu utiliser ce privilège comme arme pour limiter les droits de la personne reconnus aux employés du Parlement. Je ne crois pas que le Parlement ait voulu que ses propres employés, parmi tous les Canadiens, soient les seuls à ne pas être protégés contre des actes discriminatoires illégaux ou illicites. Il serait déraisonnable de conclure que le Parlement veut prendre une position à ce point contraire aux valeurs et idéaux canadiens fondamentaux qu'il cherche normalement à défendre et à promouvoir.

[66] En conclusion, je suis d'avis que le juge des requêtes n'a commis aucune erreur en rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par les appelants. Par conséquent, je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je suis d'accord.

\* \* \*

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A. (motifs concourants quant au résultat):

#### INTRODUCTION

[67] J'ai eu l'occasion de lire les motifs de mon collègue, le juge d'appel Létourneau. Je partage sa

but I am unable to completely agree with his analysis. I, therefore, provide these concurring reasons.

#### FACTS

[68] I agree with the facts set out in the reasons of Létourneau J.A.

#### THE CHRA

[69] I also agree with Létourneau J.A. that the authorities are to the effect that human rights legislation is unique and quasi-constitutional in nature and that it should receive a broad and purposive interpretation.

[70] Further, I agree that the substantive provisions of the CHRA reflect fundamental values of Canadian society. For such human rights legislation not to apply, there must be a “clear legislative pronouncement.” See *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton et al.*, [1985] 2 S.C.R. 150, at page 156.

#### DOES PARLIAMENTARY PRIVILEGE DISPLACE APPLICATION OF THE CHRA?

[71] Human rights tribunals occupy a unique space in Canada’s legal and political landscape. A human rights tribunal operates as part of the executive branch of government. In *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781, McLachlin J. stated at paragraph 32:

. . . tribunals span the constitutional divide between the judiciary and the executive. While they may possess adjudicative functions, they ultimately operate as part of the executive branch of government, under the mandate of the legislature.

Some scholars have expressed the view that *Ocean Port, supra*, did not close the door to administrative tribunals which perform adjudicative functions being considered part of the judicial branch of government or, perhaps, even a free-standing fourth branch of government. See David Mullan, “Ocean Port Hotel and Statutory Compromises of Tribunal Independence” (2002), 9

conclusion, mais il m’est impossible de souscrire complètement à son analyse. C’est pourquoi j’expose les présents motifs concourants.

#### LES FAITS

[68] J’acquiesce aux faits exposés dans les motifs du juge Létourneau.

#### LA LCDP

[69] Je reconnais aussi avec le juge Létourneau que, selon les précédents, les lois sur les droits de la personne sont particulières et de nature quasi constitutionnelle et qu’elles devraient être interprétées selon une optique libérale et téléologique.

[70] Je reconnais en outre que les dispositions de fond de la LCDP reflètent des valeurs fondamentales de la société canadienne. Pour qu’une loi de ce genre sur les droits de la personne ne soit pas applicable, il doit exister une «déclaration législative claire». Voir l’arrêt *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton et autre*, [1985] 2 R.C.S. 150, à la page 156.

#### LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE SUPPLANTE-T-IL L’APPLICATION DE LA LCDP?

[71] Les tribunaux des droits de la personne occupent une place particulière dans le paysage juridique et politique du Canada. Ils accomplissent leur mandat en tant qu’annexe du pouvoir exécutif. Dans l’arrêt *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, le juge McLachlin affirmait, au paragraphe 32:

[. . .] [les] tribunaux [administratifs] chevauchent la ligne de démarcation entre le judiciaire et l’exécutif. Quoiqu’ils exercent une fonction décisionnelle, ils fonctionnent en fin de compte dans le cadre du pouvoir exécutif de l’État, conformément au mandat confié par la législature.

Certains exégètes ont exprimé l’avis que l’arrêt *Ocean Port*, précité, n’empêchait pas les tribunaux administratifs, qui exercent des fonctions décisionnelles, d’être vus comme partie intégrante du pouvoir judiciaire, voire peut-être comme un quatrième pouvoir autonome. Voir David Mullan, «Ocean Port Hotel and Statutory Compromises of Tribunal Independence»



*C.L.E.L.J.* 189, at pages 197-199. However, from any view, administrative tribunals are not part of the legislative branch of government. To the extent the conduct of the business of Parliament is subject to parliamentary privilege, that conduct is not to be interfered with by an administrative tribunal.

[72] Parliamentary privilege is provided for in section 18 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31, c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] and section 4 of the *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1.

[73] In *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, McLachlin J. (as she then was) succinctly described parliamentary privilege at pages 378-379:

I turn first to the historical tradition of parliamentary privileges. "Privilege" in this context denotes the legal exemption from some duty, burden, attendance or liability to which others are subject. It has long been accepted that in order to perform their functions, legislative bodies require certain privileges relating to the conduct of their business. It has also long been accepted that these privileges must be held absolutely and constitutionally if they are to be effective; the legislative branch of our government must enjoy a certain autonomy which even the Crown and the courts cannot touch.

[74] In *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 2 F.C. 372 (C.A.), Pratte J.A. found that the right of the House of Commons and Senate to appoint and control their staff was one of their privileges. At page 384 he stated:

Now, parliamentarians, rightly or wrongly, consider the right of the House and the Senate to appoint and control their staff as one of their privileges.

Hugessen J.A. came to the same conclusion at page 391:

On the contrary, it seems to me that one of those privileges is precisely that the House shall have the direction and control of its staff. . . .

(2002), 9 *C.L.E.L.J.* 189, aux pages 197 à 199. Cependant, quelle que soit la perspective adoptée, les tribunaux administratifs sont étrangers au pouvoir législatif. Dans la mesure où l'exercice des activités du Parlement est soumis au privilège parlementaire, les tribunaux administratifs ne doivent pas s'y ingérer.

[72] Le privilège parlementaire est prévu dans l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] et dans l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1.

[73] Dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, le juge McLachlin (tel était alors son titre) décrivait succinctement le privilège parlementaire, aux pages 378 et 379:

J'examinerai tout d'abord la tradition historique des privilèges parlementaires. Dans ce contexte, le terme «privilège» indique une exemption légale d'une certaine obligation, charge, participation ou responsabilité auxquelles les autres personnes sont assujetties. Il est accepté depuis longtemps que, pour exercer leurs fonctions, les organismes législatifs doivent bénéficier de certains privilèges relativement à la conduite de leurs affaires. Il est également accepté depuis longtemps que, pour être efficaces, ces privilèges doivent être détenus d'une façon absolue et constitutionnelle; la branche législative de notre gouvernement doit jouir d'une certaine autonomie à laquelle même la Couronne et les tribunaux ne peuvent porter atteinte.

[74] Dans l'arrêt *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations de travail*, [1986] 2 C.F. 372 (C.A.), le juge Pratte estimait que le droit de la Chambre des communes et du Sénat de nommer et de gérer leur personnel constituait l'un de leurs privilèges. À la page 384, il affirmait:

Or, les parlementaires considèrent, à tort ou à raison, que le droit de la Chambre et du Sénat de nommer et de contrôler les membres de leur personnel fait partie de leurs privilèges.

Le juge Hugessen est arrivé à la même conclusion, à la page 391:

Au contraire, il me semble que l'un de ces privilèges est précisément que la Chambre doit pouvoir diriger et contrôler son personnel [. . .]

[75] A test of necessity is to be applied to determine whether a claimed privilege is required by Parliament for the dignified and efficient conduct of its business as a legislative body. (See *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra*, at page 381.) However, the test of necessity is not applied to judge the content of a claimed privilege, but rather to determine the necessary sphere of exclusive or absolute parliamentary jurisdiction. At page 383 of *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra*, McLachlin J. stated:

The test of necessity is not applied as a standard for judging the content of a claimed privilege, but for the purpose of determining the necessary sphere of exclusive or absolute “parliamentary” or “legislative” jurisdiction. If a matter falls within this necessary sphere of matters without which the dignity and efficiency of the House cannot be upheld, courts will not inquire into questions concerning such privilege. All such questions will instead fall to the exclusive jurisdiction of the legislative body.

[76] What constitutes the content of a claimed privilege which is beyond the inquiry of the Court as compared to its sphere into which the Court may inquire, is explained by McLachlin J. at page 384:

Were the courts to examine the content of particular exercises of valid privilege, and hold some of these exercises invalid, they would trump the exclusive jurisdiction of the legislative body, after having admitted that the privilege in issue falls within the exclusive jurisdiction of the legislative body. The only area for court review is at the initial jurisdictional level: is the privilege claimed one of those privileges necessary to the capacity of the legislature to function? A particular exercise of a necessary privilege cannot then be reviewed, unless the deference and the conclusion reached at the initial stage be rendered nugatory.

As I understand this language, it is the particular exercise of a valid privilege that is immune from the Court’s scrutiny. However, what constitutes the scope of a valid privilege is a preliminary jurisdictional question.

[77] The appellants and Ontario Speaker say that the determination that appointment and control of staff is subject to parliamentary privilege is conclusive, the test

[75] C’est un critère de nécessité qui nous dira si le Parlement a besoin du privilège allégué pour pouvoir exercer dignement et efficacement ses activités d’organe législatif. (Voir l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, à la page 381.) Toutefois, le critère de nécessité ne permet pas de juger du contenu d’un privilège allégué, mais plutôt de déterminer le domaine nécessaire de compétence parlementaire exclusive ou absolue. À la page 383 de l’arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, précité, le juge McLachlin expliquait:

Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence «parlementaire» ou «législative» absolue et exclusive. Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l’efficacité de l’Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n’examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l’organisme législatif.

[76] Ce en quoi consiste le contenu d’un privilège allégué qui dépasse l’examen du tribunal, par opposition au domaine de ce privilège, qui justifie l’examen du tribunal, est expliqué par le juge McLachlin, à la page 384:

Si les tribunaux devaient examiner le mode d’exercice d’un privilège valide et conclure que, dans certains cas, le privilège a été exercé d’une façon non valide, ils se trouveraient alors à empiéter sur la compétence exclusive de l’organisme législatif, après avoir reconnu que le privilège en question relève de la compétence exclusive de cet organisme législatif. La seule chose qui peut être examinée par le tribunal est à l’étape initiale de l’examen de la compétence: le privilège revendiqué est-il un des privilèges nécessaires pour que la législature soit capable de fonctionner? L’exercice particulier d’un privilège nécessaire ne saurait alors faire l’objet d’un examen, sauf si la retenue manifestée et la conclusion formulée à l’étape initiale sont rendues inopérantes.

Selon mon interprétation de ce passage, c’est l’exercice particulier d’un privilège valide qui est soustrait à l’examen du tribunal. Cependant, le champ lui-même d’un privilège valide constitue une question préjudicielle de compétence.

[77] Selon les appelants et le président de l’Assemblée législative de l’Ontario, la conclusion selon laquelle la nomination et la gestion des employés sont

of necessity is met, and the Court may not conduct any further inquiry. The respondents and intervenor unions say that the right to discriminate in employment is not necessary for the dignified and efficient functioning of Parliament.

[78] I accept that the judicial branch of government must exercise considerable restraint when faced with questions involving encroachment on the autonomy of the legislative branch. However, I do not agree with the argument of the appellant and Ontario Speaker that the Court must accept that the relevant scope of privilege in respect of the appointment and control of staff includes any conceivable matter that may fall under that rubric. The Court is entitled to inquire into the scope of appointment and control of staff, that is, what the term covers. Matters which fall outside the rules necessary for the dignified and efficient functioning of Parliament will not be privileged.

[79] In reasons written for herself and L'Heureux-Dubé J. in *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, McLachlin J. observed that disqualification from holding office on grounds of race and gender would be examples of grounds which fall outside the rules by which Parliament and the legislatures conduct their business. An inquiry of these matters is one into whether a claimed privilege exists. It is a screening role. At paragraph 71, she states:

This screening role means that where it is alleged that a person has been expelled or disqualified on invalid grounds, the courts must determine whether the act falls within the scope of parliamentary privilege. If the court concludes that it does, no further review lies.

[80] In the case at bar, the appellant and the Ontario Speaker say that appointment and control of staff is privileged to the exclusion of considerations under the CHRA. In other words, they say the appellants are free to hire and fire or discipline staff for reasons that would

sujettes au privilège parlementaire est irréfutable, le critère de nécessité est rempli, et la Cour ne peut pousser plus loin son enquête. Les intimés et les syndicats intervenants affirment que le droit d'exercer une discrimination dans l'emploi n'est pas nécessaire pour le fonctionnement digne et efficace du Parlement.

[78] Je reconnais que le pouvoir judiciaire doit montrer une retenue considérable lorsqu'il est saisi de questions impliquant un empiétement sur l'autonomie du pouvoir législatif. Cependant, je ne souscris pas à l'argument des appelants et du président de l'Assemblée législative de l'Ontario selon lequel la Cour doit admettre que le champ du privilège en ce qui concerne la nomination et la gestion des employés englobe toute matière pouvant de près ou de loin entrer sous cette rubrique. La Cour est fondée à s'interroger sur ce que signifie «nomination et gestion du personnel», c'est-à-dire à déterminer l'étendue de cette expression. Les matières qui échappent aux règles nécessaires pour assurer le fonctionnement digne et efficace du Parlement seront extérieures au privilège.

[79] Rédigeant des motifs pour elle-même et pour le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, le juge McLachlin faisait observer que la destitution fondée sur des motifs de distinction tels que la race ou le sexe constitueraient un exemple de situation échappant aux règles d'après lesquelles le Parlement fédéral et les législatures provinciales conduisent leurs activités. L'étude des situations de ce genre est une étude dans laquelle il convient de s'interroger sur l'existence d'un privilège. Il s'agit d'un rôle de tamisage. Au paragraphe 71, le juge McLachlin s'exprime ainsi:

Ce rôle de tamisage signifie que, lorsqu'on soutient qu'une personne a été expulsée ou déclarée inéligible pour des motifs non valides, les tribunaux doivent déterminer si la mesure prise est visée par le privilège parlementaire. Si la cour conclut par l'affirmative, aucun autre examen n'est nécessaire.

[80] En l'espèce, les appelants et le président de l'Assemblée législative de l'Ontario affirment que la nomination et la gestion du personnel sont visées par le privilège et échappent à l'application de la LCDP. Autrement dit, d'après eux, les appelants sont libres

be prohibited under the CHRA in the case of all other employers subject to the jurisdiction of Parliament.

[81] I am unable to agree. No evidence or argument has been put forward as to why a right to discriminate, contrary to the provisions of the CHRA, is a requirement of Members of Parliament necessary for the dignified and efficient functioning of Parliament. However, efficiency is not to be read in isolation. If it were to be suggested that the efficient functioning of Parliament was being impeded, for example, by a requirement to reasonably accommodate disabled employees, the efficiency considerations alone could not justify a claim to parliamentary privilege. The operation of Parliament is to be both dignified and efficient. When the dignity of its employees is diminished by an employer without justification, the dignity of the employer is also adversely affected.

[82] Parliament enacted the CHRA and made it applicable to all matters coming within the legislative authority of Parliament. The CHRA reflects fundamental Canadian values. I can no more imagine that the dignified and efficient functioning of Parliament requires that, in respect of the appointment and control of its staff, its members be exempt from the process of the CHRA than from the *Criminal Code*.

[83] I think the rather colourful language of Lord Chancellor Brougham in *Wellesley v. Beaufort (Duke of)*, [1831] 2 Russ. & M. 639; (1831), 39 E.R. 538, albeit written at another time and in another context, is apt in the present circumstances. At pages 547-548, in rejecting a claim of parliamentary privilege, he stated:

If in the Court of King's Bench a Member of Parliament should so far forget his honour as a representative, and his duty as a man, as to prevaricate grossly on his oath, was it ever dreamt he would be at liberty to say, "true, I have prevaricated; but I am a knight of the shire, I am a citizen, or I am a burgess in Parliament; true it is, I have done that which degrades and disgraces me, that which is the most flagrant attempt that can be made to defeat the administration of

d'embaucher des employés et de les congédier ou de les sanctionner pour des raisons qui seraient proscrites par les dispositions de la LCDP dans le cas de tous autres employeurs soumis à la compétence du Parlement.

[81] Je dois exprimer mon désaccord. Aucune preuve ni aucune argumentation n'ont été avancées pour expliquer en quoi le droit d'exercer une discrimination, au mépris des dispositions de la LCDP, est une nécessité pour le fonctionnement digne et efficace du Parlement. Cependant, l'efficacité ne doit pas être vue isolément. Si l'on devait donner à entendre que le fonctionnement efficace du Parlement est entravé, par exemple, par une obligation de consentir des aménagements raisonnables aux employés handicapés, les considérations d'efficacité ne pourraient à elles seules justifier une revendication de privilège parlementaire. Le fonctionnement du Parlement doit être à la fois digne et efficace. Lorsqu'un employeur porte atteinte sans justification à la dignité de ses employés, il porte atteinte également à sa propre dignité.

[82] Le Parlement a voté la LCDP et l'a rendue applicable à toutes les matières relevant de sa compétence législative. La LCDP reflète des valeurs canadiennes fondamentales. Je ne puis imaginer que le fonctionnement digne et efficace du Parlement requière que, s'agissant de la nomination et de la gestion de son personnel, ses membres soient davantage soustraits aux dispositions de la LCDP qu'ils ne le sont à celles du *Code criminel*.

[83] Je trouve que le langage assez pittoresque du lord chancelier Brougham dans l'arrêt *Wellesley v. Beaufort (Duke of)*, [1831] 2 Russ. & M. 639; (1831), 39 E.R. 538, bien que rendu à une autre époque et dans un autre contexte, est tout à fait adapté au cas qui nous occupe. Aux pages 547 et 548, rejetant une revendication de privilège parlementaire, il affirmait:

[TRADUCTION] Si, devant la Cour du banc du Roi, un député devait un jour oublier son honneur de représentant, et son devoir d'homme, en usant grossièrement de faux-fuyants pour se dérober à son serment, a-t-on jamais pu imaginer qu'il aurait le loisir de dire: «Certes, j'ai usé de faux-fuyants; mais je suis un notable du comté, je suis un bourgeois, ou je suis un député; certes, j'ai commis un acte qui me dégrade et me déshonore, un acte qui est l'atteinte la plus flagrante que l'on

justice; true it is, I have done that for committing which any other man would have been hurried from hence to a dungeon; but I am a Member of the House of Commons, I have privilege of Parliament, and my person is as sacred as the oath which I have taken and broken”.

[84] I have no hesitation concluding that an employer’s actions involving the appointment and control of staff on grounds that violate human rights fall outside the rules by which Parliament conducts its business. These are invalid grounds on which to hire and fire or discipline employees and are not subject to parliamentary privilege. Therefore, parliamentary privilege does not displace application of the CHRA to employees of Parliament and, specifically, to Mr. Vaid.

#### DOES THE PESRA PRECLUDE APPLICATION OF THE CHRA TO MR. VAID?

[85] Even if human rights violations by a parliamentary employer is not protected by parliamentary privilege, does the PESRA preclude application of the CHRA to Mr. Vaid?

[86] Subsection 4(2) of the PESRA lists the positions that are not governed by the PESRA. It is agreed that Mr. Vaid’s position is not included in subsection 4(2) and that the PESRA has application to Mr. Vaid’s employment as a chauffeur to the Speaker. Indeed, he grieved his first termination and availed himself of an adjudication pursuant to which he was ordered reinstated.

[87] Section 2 states that Acts of Parliament which provide for matters similar to those provided for in the PESRA shall not apply to persons governed by the PESRA. Section 2 states in relevant part:

2. Subject to this Act, this Act applies to and in respect of every person employed by, and applies to and in respect of,

(a) . . . , the House of Commons . . . , and

(b) a Member of Parliament who, in that capacity, employs that person . . .

puisse porter à l’administration de la justice; certes, j’ai commis un acte pour lequel un quelconque manant eût été jeté au cachot; mais je suis un membre de la Chambre des communes, je bénéficie du privilège du Parlement, et ma personne est aussi sacrée que le serment que j’ai prêté, puis rompu».

[84] Je n’ai aucune hésitation à conclure que les actes d’un employeur en matière de nomination et de gestion du personnel qui sont inspirés de motifs contraires aux droits de la personne échappent aux règles d’après lesquelles le Parlement conduit ses affaires. Ce sont là des motifs invalides lorsqu’il s’agit d’embaucher des employés et de les renvoyer ou de les sanctionner, des motifs qui ne bénéficient pas du privilège parlementaire. Par conséquent, le privilège parlementaire ne supprime pas l’application de la LCDP aux employés du Parlement et, en l’occurrence, à M. Vaid.

#### LA LRTP EMPÊCHE-T-ELLE L’APPLICATION DE LA LCDP À M. VAID?

[85] Même si les violations commises par un organe législatif en matière de droits de la personne ne sont pas protégées par le privilège parlementaire, la LRTP empêche-t-elle l’application de la LCDP à M. Vaid?

[86] Le paragraphe 4(2) de la LRTP énumère les postes qui ne sont pas régis par la LRTP. Il est entendu que le poste de M. Vaid ne figure pas dans le paragraphe 4(2) et que la LRTP s’applique à l’emploi de M. Vaid comme chauffeur du président de la Chambre des communes. Il a d’ailleurs déposé un grief concernant son premier licenciement et il s’est prévalu d’une décision qui ordonnait sa réintégration.

[87] L’article 2 prévoit que les lois fédérales qui réglementent des questions semblables à celles que réglemente la LRTP ne s’appliquent pas aux personnes régies par la LRTP. Voici le texte pertinent de l’article 2:

2. La présente loi, sous réserve de ses autres dispositions, s’applique, d’une part, aux personnes attachées dans leur travail, comme employés, [. . .] à la Chambre des communes, [. . .] d’autre part à ces institutions et aux parlementaires qui, [. . .] les emploient ou qui ont sous leur direction ou leur responsabilité des documentalistes ou des personnes chargées de fonctions similaires affectés au service des membres de

as provided in this Act, nothing in any other Act of Parliament that provides for matters similar to those provided for under this Act and nothing done thereunder, . . . shall apply to or in respect of or have any force or effect in relation to the institutions and persons described in this section. [Emphasis added.]

[88] In my opinion, section 2 of the PESRA does not preclude application of the CHRA and the jurisdiction of a human rights tribunal to hear and decide Mr. Vaid's human rights complaint. To reach this conclusion, I have taken into consideration whether the CHRA deals with "matters similar" to the PESRA.

[89] In many respects, the PESRA is similar to the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, (PSSRA) which governs the employment of employees of the Crown. However in its relationship with other statutes that provide for matters similar, the PESRA is the converse of the PSSRA. Section 2 of the PESRA displaces the other statutes while the PSSRA defers to them.

[90] Subsection 91(1) of the PSSRA provides:

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

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

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

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

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

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

[91] In *Canada (Attorney General) v. Boutillier*, [2000] 3 F.C. 27 (C.A.), Linden J.A. found that while an

groupes parlementaires, ainsi qu'à ces documentalistes ou personnes; de plus, sauf disposition expresse de la présente loi, [ . . . ] les autres lois fédérales qui régissent des questions semblables à celles que réglementent la présente loi et les mesures prises en vertu de celles-ci, avant ou après l'entrée en vigueur du présent article, n'ont aucun effet à l'égard des institutions et des personnes visées au présent article. [Je souligne.]

[88] À mon avis, l'article 2 de la LRTP ne fait pas obstacle à l'application de la LCDP, ni à la compétence du Tribunal des droits de la personne pour instruire et juger la plainte de M. Vaid, qui allègue une atteinte à ses droits. Pour conclure de la sorte, je me suis demandé si la LCDP réglemente «des questions semblables» à celles de la LRTP.

[89] À maints égards, la LRTP ressemble à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, (la LRTPF), qui régit l'emploi des fonctionnaires. Cependant, dans sa relation avec les autres textes qui réglementent des questions semblables, la LRTP est à l'opposé de la LRTPF. L'article 2 de la LRTP l'emporte sur les autres lois, tandis que la LRTPF le cède aux autres lois.

[90] Le paragraphe 91(1) de la LRTPF est ainsi formulé:

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

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

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

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

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

[91] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Boutillier*, [2000] 3 C.F. 27 (C.A.), le juge d'appel

adjudicator under the PSSRA might have the scope to decide a human rights matter, the adjudicator's jurisdiction to do so is displaced by section 91 of the PSSRA in favour of the procedure under the CHRA.

[92] The fact that the remedies under the PSSRA and other statutes might not be identical was not sufficient to preserve the jurisdiction of the PSSRA adjudicator. In *Byers Transport Ltd. v. Kosanovich*, [1995] 3 F.C. 354 (C.A.), Strayer J.A. dealt with the issue in the following words at page 378:

I believe that the complaint (i.e. the factual situation complained of) must be essentially the same in the other "procedure for redress". But I doubt that the remedies have to be as good or better under the other provision in order to oust the jurisdiction of the adjudicator under paragraph 242(3.1)(b). That paragraph does not require that the same redress be available under another provision of the *Canada Labour Code* or some other federal Act. What it requires is that in respect of the same complaint there be another procedure for redress. The point is even clearer in the French version which simply requires that there be "un autre recours". I do not believe that for there to be a "procedure for redress . . . elsewhere" there must be a procedure which will yield exactly the same remedies, although no doubt that procedure must be capable of producing some real redress which could be of personal benefit to the same complainant. [Underlining in original].

Strayer J.A. further observed that the intention of section 91 was to preclude concurrent jurisdiction in more than one tribunal (at pages 379-380):

. . . where Parliament has established specialist tribunals, whether under the *Canada Labour Code* or elsewhere, to deal with certain aspects of employer-employee relationships, it should not be taken to have conferred concurrent jurisdiction on *ad hoc* adjudicators to deal with the same matter.

In *Boutillier, supra*, Linden J.A. found that section 91 precluded a PSSRA adjudicator's jurisdiction in favour of the application of the CHRA.

[93] Contrary to the scheme in the PSSRA, it is the PESRA that displaces other tribunals that might otherwise have concurrent jurisdiction with an

Linden estimait que, bien qu'un arbitre désigné selon la LRTFP ait sans doute compétence pour juger une affaire de droits de la personne, sa compétence en la matière est supplantée, de par l'article 91 de la LRTFP, en faveur de la procédure prévue par la LCDP.

[92] Les recours prévus par la LRTFP et par d'autres textes ne sont sans doute pas identiques, mais cela ne suffisait pas à préserver la compétence de l'arbitre désigné selon la LRTFP. Dans l'arrêt *Byers Transport Ltd. c. Kosanovich*, [1995] 3 C.F. 354 (C.A.), le juge Strayer avait disposé de la question dans les termes suivants, à la page 378:

Je crois que la plainte (c.-à-d. les faits reprochés) doit être essentiellement la même dans l'autre recours. Cependant, je doute que les réparations prévues dans l'autre disposition doivent être égales ou supérieures pour que l'arbitre perde la compétence dont il est investi en vertu de l'alinéa 242(3.1)b). Cette disposition n'exige pas que le *Code canadien du travail* ou une autre loi fédérale prévoie le même recours. Elle exige simplement qu'un autre recours existe à l'égard de la même plainte. Je ne crois pas que les réparations découlant des recours doivent être exactement les mêmes, bien que la procédure en question doive certainement permettre à la même partie plaignante d'obtenir une véritable réparation. [Souligné dans le texte.]

Le juge Strayer avait également fait observer que l'intention de l'article 91 était d'empêcher la compétence concurrente de plusieurs instances (aux pages 379 et 380):

[. . .] lorsque le Parlement a créé, que ce soit dans le *Code canadien du travail* ou ailleurs, des tribunaux spécialisés chargés d'examiner certains aspects des relations de travail, il ne saurait avoir conféré une compétence concurrente permettant aux arbitres spéciaux d'examiner la même question.

Dans l'arrêt *Boutillier*, précité, le juge d'appel Linden a estimé que l'article 91 neutralisait la compétence d'un arbitre désigné selon la LRTFP, en faveur de l'application de la LCDP.

[93] Contrairement au régime établi dans la LRTFP, la LRTP, elle, exclut les autres tribunaux administratifs qui autrement pourraient avoir compétence concurrente

adjudicator under the PESRA. The words “matters similar” in section 2 of the PESRA must refer to similar types of complaints being brought under the PESRA and under another Act of Parliament. It must also refer to redress being available under the PESRA which, while not necessarily the same as under the other Act, at least is of some benefit to employees.

[94] Létourneau J.A. accepts the argument of the respondents and unions that the focus or the purpose and scope of the CHRA differs from the focus of the PESRA and, therefore, does not deal with similar matters. I am unable to agree with those reasons. Every Act of Parliament has its own purpose and scope which will be different from the purpose and scope of another enactment. That is why there are separate Acts. The purpose of section 2 of the PESRA is to avoid duplication. If scope and purpose were the relevant tests for “matters similar”, there would never be any “matters similar”. Section 2 of the PESRA would, inevitably, lead to the same conclusion in all cases—that no other Act deals with “matters similar”. That cannot be the way “matters similar” is to be interpreted. I think “matters similar” is to be interpreted having regard to whether similar complaints can be made and relief of some benefit to employees is available under both Acts. Following Strayer J.A. in *Byers Transport, supra*, as long as the procedure under the PESRA would have the capability of providing some real redress which would be of personal benefit to employees, based on the same type of complaint, that is sufficient to preclude application of legislation that otherwise might provide for concurrent jurisdiction in a tribunal under another statute.

[95] There are no words of limitation that would preclude an employee from grieving an alleged human rights violation under the PESRA. Paragraph 62(1)(b) provides:

62. (1) Where any employee feels aggrieved

...

en même temps qu’un arbitre nommé selon la LRTP. Les mots «questions semblables», à l’article 2 de la LRTP, doivent s’entendre de plaintes semblables, qu’elles soient déposées en vertu de la LRTP ou en vertu d’une autre loi fédérale. L’expression doit également signifier que le recours offert par la LRTP, même s’il n’est pas nécessairement le même que le recours offert par l’autre loi, procure à tout le moins quelque avantage aux employés.

[94] Le juge d’appel Létourneau accepte l’argument des intimés et des syndicats selon lequel la LCDP n’a pas la même portée ni le même objet que la LRTP et par conséquent ne régleme pas des questions semblables. Je ne puis souscrire à de tels motifs. Chaque loi fédérale a son propre objet, un objet qui sera différent de celui d’un autre texte. C’est la raison pour laquelle les lois sont séparées. L’objet de l’article 2 de la LRTP est d’éviter la répétition. Si le champ et l’objet d’un texte constituaient les critères à appliquer pour l’expression «questions semblables», il n’y aurait jamais de «questions semblables». L’article 2 de la LRTP conduirait inmanquablement à la même conclusion dans tous les cas, la conclusion selon laquelle aucune autre loi ne régleme des «questions semblables». Cela ne peut être la manière d’interpréter l’expression «questions semblables». Je crois qu’il faut interpréter cette expression en se demandant si, selon les deux lois, des plaintes semblables peuvent être déposées et si les deux lois offrent un quelconque recours aux employés. Suivant le juge d’appel Strayer, dans l’arrêt *Byers Transport, précité*, si la procédure prévue par la LRTP est apte à offrir une véritable réparation aux employés, eu égard à la similitude de la plainte, cela suffit à empêcher l’application d’une autre loi qui, sans cet empêchement, donnerait compétence concurrente à une autre instance.

[95] Aucune formule restrictive n’empêche un employé de présenter un grief selon la LRTP pour une présumée violation de ses droits fondamentaux. L’alinéa 62(1)(b) est ainsi rédigé:

62. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l’employé a le droit de présenter un grief à tous les paliers de la procédure prévue à cette fin par la présente partie, lorsqu’il s’estime lésé:

[. . .]



(b) as a result of any occurrence or matter affecting the employee's terms and conditions of employment, . . .

the employee is entitled, subject to subsection (2), to present the grievance at each of the levels, up to and including the final level, in the grievance process provided for by this Part. [Emphasis added.]

Therefore, similar complaints may be grieved under the PESRA or filed under the CHRA.

[96] Under the PESRA, when a grievance has not been dealt with to the satisfaction of the employee, the employee may refer the grievance to adjudication. However, the right to refer a matter to adjudication is not as broad as the right to grieve. The right to grieve includes any occurrence or matter affecting the employee's terms and conditions of employment. The right to adjudication is more limited. Subsection 63(1) provides:

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

- (a) the interpretation or application in respect of the employee of a provision of a collective agreement or an arbitral award,
- (b) disciplinary action against the employee resulting in suspension or a financial penalty,
- (c) the termination of employment of the employee, other than rejection on probation in respect of an initial appointment,
- (d) demotion of the employee,
- (e) where the employee has been denied an appointment, the employer's evaluation of the skill, fitness and ability of the employee with respect to the employee's qualification for the appointment, or
- (f) subject to subsection 5(3), the employer's classification of the employee,

and the grievance has not been dealt with to the satisfaction of the employee, the employee may refer the grievance to adjudication.

[97] Generally speaking, it would seem that the right to adjudication is to be available only for matters such

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

Par conséquent, des plaintes de même nature peuvent soit être soumises à la procédure de règlement des griefs prévue par la LRTP, soit être soumises au régime prévu par la LCDP.

[96] Selon la LRTP, lorsqu'un grief n'est pas réglé à la satisfaction de l'employé, celui-ci peut renvoyer le grief à l'arbitrage. Cependant, le droit de renvoyer une affaire à l'arbitrage n'est pas aussi étendu que le droit de présenter un grief. Le droit de présenter un grief comprend tout fait portant atteinte aux conditions d'emploi de l'employé. Le droit à l'arbitrage est plus restreint. Voici le texte du paragraphe 63(1):

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

- a) l'interprétation ou l'application, à son endroit, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;
- b) une mesure disciplinaire prise contre lui entraînant la suspension ou une sanction pécuniaire;
- c) son congédiement, à l'exception du renvoi à la suite d'une période de stage consécutive à une première nomination;
- d) sa rétrogradation;
- e) en cas de refus de nomination, l'évaluation de l'employeur sur son aptitude vis-à-vis des exigences du poste;
- f) sous réserve du paragraphe 5(3), sa classification par l'employeur.

[97] En règle générale, il semblerait que le droit à l'arbitrage ne peut être exercé que pour des matières

as termination or disciplinary action resulting in suspension or financial penalty. Certainly, that would cover the case of Mr. Vaid because he was terminated. However, would it cover all human rights violations in respect of employment? There is no indication that an employee who complained about harassment by an employer could have that matter adjudicated under the PESRA. Nor does the right to adjudication appear to apply in the case of an employee who, while not terminated or denied an appointment, complained of discrimination on account of physical disability. Other examples could be cited. But these are sufficient to make the point. There are human rights issues for which adjudication is not available under the PESRA. For such issues, the PESRA does not provide a procedure for redress in the form of an independent adjudication.

[98] Therefore, the PESRA does not provide a comprehensive right to an independent adjudication that covers all human rights complaints. I think this must lead to the conclusion that the PESRA and the CHRA do not provide for matters similar.

[99] Section 2 of the PESRA provides that “nothing in any other Act of Parliament that provides for matters similar to those provided for under this Act and nothing done thereunder . . . shall apply”. These words suggest that one is to look at specific provisions of the PESRA and the other Act to determine if each deals with similar matters. By section 2, did Parliament intend that certain human rights complaints were to be dealt with by a PESRA adjudicator and others pursuant to the CHRA? It is not entirely clear at what level of disaggregation the CHRA is to be considered in order to determine if it provides for matters similar to the PESRA. For example, section 7 of the CHRA provides:

7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,

(a) to refuse to employ or continue to employ any individual, or

telles que congédiement ou mesure disciplinaire entraînant une suspension ou une sanction pécuniaire. Cela engloberait assurément le cas de M. Vaid, puisqu’il a été licencié. Cependant, le droit à l’arbitrage engloberait-il toute violation de droits fondamentaux dans le cadre d’un emploi? Il n’apparaît pas qu’un employé qui s’est plaint du harcèlement de son employeur puisse soumettre l’affaire à l’arbitrage selon la LRTP. Le droit à l’arbitrage ne semble pas non plus s’appliquer dans le cas d’un employé qui, bien qu’il n’ait pas été licencié ou qu’une nomination ne lui ait pas été refusée, s’est plaint de discrimination fondée sur une déficience. On pourrait citer d’autres exemples. Mais ceux-là suffisent pour la démonstration. Il y a, dans le domaine des droits de la personne, des aspects pour lesquels un arbitrage n’est pas possible selon la LRTP. Pour les aspects en question, la LRTP n’offre pas de recours prenant la forme d’un arbitrage indépendant.

[98] Par conséquent, la LRTP ne donne pas un droit général à un arbitrage indépendant qui engloberait toutes les plaintes en matière de droits de la personne. Je crois qu’il faut en conclure que la LRTP et la LCDP ne réglementent pas des questions semblables.

[99] L’article 2 de la LRTP prévoit que «les autres lois fédérales qui réglementent des questions semblables à celles que réglemente la présente loi et les mesures prises en vertu de celles-ci [. . .] n’ont aucun effet». Ces mots donnent à entendre qu’il faut s’en remettre aux dispositions particulières de la LRTP et de l’autre loi pour savoir si chacune réglemente des questions semblables. Par l’article 2, le législateur fédéral voulait-il que certaines plaintes en matière de droits de la personne soient résolues par un arbitre nommé en vertu de la LRTP et que les autres soient résolues conformément à la LCDP? On ne sait trop à quel niveau de décomposition il faut considérer la LCDP pour savoir si elle renferme des questions semblables à celles de la LRTP. Par exemple, l’article 7 de la LCDP est ainsi formulé:

7. Constitue un acte discriminatoire, s’il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, par des moyens directs ou indirects:

a) de refuser d’employer ou de continuer d’employer un individu;

(b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee,

on a prohibited ground of discrimination.

A complaint of a refusal to continue to employ arising under paragraph 7(a) of the CHRA can also be adjudicated under the PESRA. However, it is not obvious that all matters that may arise under paragraph 7(b) can also be. Paragraph 14(1)(c) of the CHRA provides:

14. (1) It is a discriminatory practice,

...

(c) in matters related to employment,

to harass an individual on a prohibited ground of discrimination.

It would seem that harassment would not be a matter similar that could be adjudicated under the PESRA.

[100] To deprive an individual of rights under the CHRA, there must be a clear legislative pronouncement. See *Craton, supra*, at page 156. Given this high standard, I do not think section 2 is sufficiently clear to conclude that provisions of the CHRA are to be disaggregated in detail in order to make the similar matters assessment; that is, that different sections of the CHRA are to be considered separately or, indeed, that paragraphs within a section are to be considered individually. I recognize that section 2 is intended to avoid duplication. However, section 2 is not clear enough to do so in the case of the CHRA. It is not clear to what extent, if at all, Parliament intended to exclude application of the CHRA to PESRA employees. In the absence of clear language in section 2, I do not think that Parliament can be taken to have denied PESRA employees the right to bring complaints under the CHRA for any alleged human rights violations in respect of their employment.

[101] While this finding is sufficient to dispose of this appeal, Létourneau J.A. has expressed a view as to the

b) de le défavoriser en cours d'emploi.

Une plainte de refus de continuer d'employer un individu selon ce que prévoit l'alinéa 7a) de la LCDP peut aussi être l'objet d'un arbitrage selon la LRTP. Cependant, il n'est pas évident que toutes les questions pouvant se poser selon l'alinéa 7b) puissent l'être elles aussi. L'alinéa 14(1)c) de la LCDP est ainsi formulé:

14. (1) Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait de harceler un individu:

[. . .]

c) en matière d'emploi.

Il semblerait que le harcèlement n'est pas une question semblable qui puisse être l'objet d'un arbitrage selon la LRTP.

[100] Pour priver un individu des droits prévus par la LCDP, il faut une déclaration législative claire. Voir l'arrêt *Craton*, précité, à la page 156. Vu la rigueur de cette norme, je ne crois pas que l'article 2 soit suffisamment clair pour autoriser la conclusion selon laquelle les dispositions de la LCDP doivent être disséquées dans le détail avant qu'on ne puisse dire s'il y a ou non questions semblables; c'est-à-dire pour autoriser la conclusion selon laquelle les divers articles de la LCDP doivent être considérés séparément, voire pour conclure que les alinéas de tel ou tel article doivent être considérés individuellement. Certes l'article 2 vise à empêcher la répétition. Cependant, il n'est pas assez clair pour l'empêcher dans le cas de la LCDP. On ne sait trop dans quelle mesure, si tant est qu'il y en ait une, le législateur fédéral a voulu exclure l'application de la LCDP aux employés visés par la LRTP. En l'absence d'un langage clair dans l'article 2, je ne crois pas que le législateur fédéral ait voulu refuser aux employés visés par la LRTP le droit de déposer en vertu de la LCDP des plaintes de présumées violations de leurs droits fondamentaux dans le contexte de leur emploi.

[101] Cette conclusion suffit à disposer du présent appel, mais le juge d'appel Létourneau a exprimé, sur la

relationship between parliamentary privilege and the PESRA with which I am not in total agreement. I, therefore, take this opportunity to express my view on that relationship.

#### THE RELATIONSHIP BETWEEN PARLIAMENTARY PRIVILEGE AND THE PESRA

[102] Subsection 4(1) of the PESRA confirms the continued subsistence of parliamentary privilege notwithstanding enactment of the PESRA. Subsection 4(1) provides:

4. (1) Nothing in this Part abrogates or derogates from any of the privileges, immunities and powers referred to in section 4 of the *Parliament of Canada Act*.

[103] At first glance, the continued subsistence of parliamentary privilege appears to be inconsistent with the grievance and adjudication provision of the PESRA. Permitting employees to grieve matters affecting their employment and seek adjudication of such concerns would seem to derogate from the control over its staff that parliamentary privilege is said to confer on Parliament and its members. One might think that subsection 4(1) should read, "Except as provided by this Act, nothing in this part abrogates or derogates from any of the privileges." Because such words do not appear, the PESRA must be interpreted to be consistent with parliamentary privilege.

[104] When Parliament enacted the PESRA, it considered control over employment to be within its privilege. The PESRA was enacted very soon after this Court's decision in *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, *supra*, which determined that the right to appoint and control employees was within parliamentary privilege. The transcript of the Minutes of the Legislative Committee discloses that the decision was expressly noted before the PESRA was enacted. I think it is a fair inference from the proximity of the *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, *supra*, decision to the enactment of the PESRA, that Parliament considered the control and appointment of employees to be subject to parliamentary privilege and the wording of subsection 4(1) makes it apparent that it

relation entre le privilège parlementaire et la LRTP, un avis que je ne partage pas totalement. Je profite donc de cette occasion pour exprimer mon point de vue sur cette relation.

#### LA RELATION ENTRE LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE ET LA LRTP

[102] Le paragraphe 4(1) de la LRTP confirme la permanence du privilège parlementaire malgré la promulgation de la LRTP. Le paragraphe 4(1) est ainsi formulé:

4. (1) La présente partie n'a pas pour effet d'abroger les droits, immunités et attributions visés à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* ou d'y déroger.

[103] À première vue, la pérennité du privilège parlementaire semble incompatible avec les dispositions de la LRTP en matière de grief et d'arbitrage. Permettre aux employés de recourir à la procédure de règlement des griefs pour des matières intéressant leur emploi et de renvoyer lesdites matières à l'arbitrage semble porter atteinte au droit de regard que le Parlement exerce sur son personnel, un droit de regard qui censément lui est conféré par le privilège parlementaire. On serait tenté de croire que le paragraphe 4(1) devrait plutôt être ainsi formulé: «Sous réserve de la présente loi, la présente partie n'a pas pour effet d'abroger les droits» Puisque ces mots n'apparaissent pas, la LRTP doit être interprétée d'une manière qui s'accorde avec le privilège parlementaire.

[104] Lorsque le Parlement a voté la LRTP, il considérait que le droit de regard sur ses employés entraînait dans son privilège. La LRTP a été votée très peu de temps après le jugement rendu par la Cour fédérale dans l'affaire *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*, précitée, jugement selon lequel le droit de nommer et de gérer un personnel relevait du privilège parlementaire. La transcription des procès-verbaux du Comité législatif révèle qu'il a été expressément pris note du jugement avant que la LRTP ne soit votée. Je crois que l'on peut légitimement conclure, de la coïncidence de ce jugement et du vote de la LRTP, que, pour le législateur fédéral, la gestion et la nomination des employés relevaient du privilège parlementaire, et il ressort du texte du paragraphe 4(1)

wished parliamentary privilege to subsist, notwithstanding enactment of the PESRA. (See: *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-45, supra*, 13 May 1986, at page 50.)

[105] How, then, is privilege consistent with the PESRA, which provides for grievances and adjudications with the jurisdiction of an adjudicator to grant relief to employees? I am of the opinion that the answer lies within the enforcement mechanisms of the PESRA. Under subsection 68(4), when an adjudicator requires action on the part of the employer, the employer is required to take that action. Under section 13, the Public Service Staff Relations Board is to examine and inquire into any complaint that an employer has failed to give effect to a decision of an adjudicator with respect to a grievance. Under section 14, if a Board order is not complied with, the Board is to cause a copy of the order to be laid before each house of Parliament.

[106] Sections 13, 14 and subsection 68(4) provide:

13. (1) The Board shall examine and inquire into any complaint made to it that an employer or an employee organization, or any person acting on behalf of an employer or employee organization, has failed

- (a) to observe any prohibition contained in section 6, 7 or 8;
- (b) to give effect to any provision of an arbitral award;
- (c) to give effect to a decision of an adjudicator with respect to a grievance; or
- (d) to comply with any regulation respecting grievances made by the Board pursuant to section 71.

(2) Where under subsection (1) the Board determines that any person has failed to observe any prohibition, to give effect to any provision or decision or to comply with any regulation as described in that subsection, it may make an order, addressed to that person, directing the person to observe the prohibition, give effect to the provision or decision or comply with the regulation, as the case may be, or take such action as may be required in that behalf within such specified period as the Board may consider appropriate and,

- (a) where that person has acted or purported to act on behalf of an employer, it shall direct its order as well to the employer; and

qu'il souhaitait la pérennisation du privilège parlementaire, et cela malgré l'adoption de la LRTP. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-45*, précité, 13 mai 1986, à la page 50.)

[105] Comment alors le privilège s'accorde-t-il avec la LRTP, qui prévoit une procédure d'arbitrage et de règlement des griefs ainsi que le pouvoir d'un arbitre d'accorder réparation à des employés? Selon moi, la réponse se trouve dans les mécanismes d'application de la LRTP. Selon le paragraphe 68(4), l'employeur doit prendre toute mesure que lui impose une décision arbitrale rendue sur un grief. Selon l'article 13, la Commission des relations de travail dans la fonction publique doit instruire toute plainte dont elle est saisie et selon laquelle l'employeur n'a pas exécuté une décision arbitrale sur un grief. Selon l'article 14, s'il n'est pas donné suite à une ordonnance de la Commission, la Commission fait déposer une copie de son ordonnance devant chaque Chambre du Parlement.

[106] Les articles 13 et 14 et le paragraphe 68(4) sont ainsi formulés:

13. (1) La Commission instruit toute plainte dont elle est saisie et selon laquelle l'employeur ou une organisation syndicale ou une personne agissant pour le compte de celui-là ou de celle-ci n'a pas, selon le cas:

- a) observé les interdictions énoncées aux articles 6, 7 ou 8;
- b) mis à effet une disposition d'une décision arbitrale;
- c) mis à effet une décision d'un arbitre sur un grief;
- d) respecté l'un des règlements pris en matière de griefs par la Commission conformément à l'article 71.

(2) Dans les cas où, en application du paragraphe (1), la Commission juge une personne coupable d'un des manquements énoncés dans les alinéas (1)a) à d), elle peut rendre une ordonnance enjoignant à cette personne de remédier à son manquement ou de prendre toute mesure nécessaire à cet effet dans le délai qu'elle juge approprié. Elle adresse en outre son ordonnance:

- a) lorsque l'auteur du manquement a agi ou prétendu agir pour le compte de l'employeur, à celui-ci;

(b) where that person has acted or purported to act on behalf of an employee organization, it shall direct its order as well to the chief officer of that employee organization.

14. Where any order made under section 13 directs some action to be taken and is not complied with within the period specified in the order for the taking of that action, the Board shall cause a copy of its order, a report of the circumstances and all documents relevant thereto to be laid before each House of Parliament within fifteen days after the expiration of the period or, if that House is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter on which that House is sitting.

...

68. . . .

(4) Where a decision on any grievance referred to adjudication requires any action by or on the part of the employer affected thereby, the employer shall take that action.

[107] The PESRA provides for a grievance and adjudication procedure and for the referral of non-compliance of an adjudicator's order to the Public Service Staff Relations Board. However, it is Parliament that retains control over the enforcement of an adjudicator's order, and ultimately employment matters, as is consistent with the claimed privilege.

[108] The respondents and the unions argue that section 14 of the PESRA is almost identical to section 24 of the PSSRA, to which no parliamentary privilege attaches. It is argued, therefore, that section 14 cannot support a claim of parliamentary privilege in this instance. The respondents and unions have not indicated the purpose of section 14 of the PESRA or section 24 of PSSRA. If, indeed, PSSRA employees are not subject to parliamentary privilege, there are other reasons for section 24 of the PSSRA. However, that does not change the effect of section 14 of PESRA. The parliamentary enforcement provision in section 14 is consistent with the declaration of the subsistence of parliamentary privilege in subsection 4(1) of PESRA.

[109] It is true that Parliament has the power not to enforce an adjudicator's order. However, the adjudicator's decision is within the public realm. The public visibility of an adjudicator's decision deters an employer from defying it. Nor could an employer justify defying an adjudicator's order on the grounds it was

b) lorsque la personne a agi ou prétendu agir pour le compte d'une organisation syndicale, au dirigeant attiré de celle-ci.

14. Dans le cas où une mesure prescrite par une ordonnance rendue conformément à l'article 13 n'est pas prise dans le délai imparti, la Commission fait déposer une copie de son ordonnance, un rapport circonstancié et tous les documents afférents devant chaque chambre du Parlement dans les quinze jours de séance de celles-ci suivant l'expiration du délai.

[. . .]

68. [. . .]

(4) L'employeur prend toute mesure que lui impose une décision rendue à l'arbitrage sur un grief.

[107] La LRTP prévoit une procédure de règlement des griefs et une procédure d'arbitrage, ainsi que le renvoi, à la Commission des relations de travail dans la fonction publique, de l'inobservation d'une décision arbitrale. Cependant, c'est le Parlement qui conserve le droit de regard sur l'exécution d'une décision arbitrale, et en dernière analyse sur les questions d'emploi, comme le veut le privilège revendiqué.

[108] Les intimés et les syndicats soutiennent que l'article 14 de la LRTP est presque identique à l'article 24 de la LRTFP, auquel n'est attaché aucun privilège parlementaire. On fait donc valoir que l'article 14 ne peut ici prêter appui à une revendication de privilège parlementaire. Les intimés et les syndicats n'ont pas indiqué l'objet de l'article 14 de la LRTP ou de l'article 24 de la LRTFP. Si effectivement les employés visés par la LRTFP ne sont pas assujettis au privilège parlementaire, l'article 24 de la LRTFP repose sur d'autres raisons. Cependant, cela ne change pas l'effet de l'article 14 de la LRTP. Le dispositif de mise en application par le Parlement, à l'article 14, s'accorde avec la déclaration de permanence du privilège parlementaire, au paragraphe 4(1) de la LRTP.

[109] Il est vrai que le Parlement a le pouvoir de ne pas donner effet à une décision arbitrale. Cependant, la décision arbitrale relève du domaine public. La visibilité publique d'une décision arbitrale dissuade un employeur de l'ignorer. Un employeur ne pourrait pas non plus se permettre d'ignorer une ordonnance arbitrale en

procedurally flawed or patently unreasonable. Notwithstanding the strong privative clause in section 72, if an employer is dissatisfied with a decision of the adjudicator, the employer is entitled to seek judicial review of the adjudicator's order and have the matter redetermined.

[110] It would seem that the circumstances would have to be most unusual for an employer to refuse to abide by an adjudicator's decision, for the matter to be referred to the Public Service Staff Relations Board to no avail, for the matter to then be laid before Parliament, and for Parliament to uphold the employer's refusal. Indeed in the debates leading to the PESRA, the evidence was that under a similar provision in the PSSRA, no matter had ever been laid before Parliament. (See: *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-45, supra*, 8 June 1986, at page 22.) Even though there is strong reason to believe an adjudicator's order would be complied with, in the final analysis, Parliament has retained its privilege to appoint and control its staff while providing a procedural recourse for employees who are aggrieved by actions of an employer.

#### CONCLUSION

[111] For all the above reasons, I conclude that neither parliamentary privilege nor the PESRA preclude application of the CHRA to employees of Parliament.

[112] I would dismiss the appeal with costs.

affirmant qu'elle renferme un vice de procédure ou qu'elle est manifestement déraisonnable. Nonobstant l'indiscutable clause privative figurant dans l'article 72, si un employeur est insatisfait d'une décision arbitrale, il peut demander le contrôle judiciaire de la décision et obtenir le renvoi de l'affaire pour nouvelle décision.

[110] Il faudrait semble-t-il que les circonstances soient tout à fait inusitées pour qu'un employeur refuse de se conformer à une décision arbitrale, pour que l'affaire soit renvoyée, en vain, à la Commission des relations de travail dans la fonction publique, pour que l'affaire soit ensuite déposée devant le Parlement et pour que le Parlement confirme le refus de l'employeur. D'ailleurs, dans les débats qui avaient conduit à l'adoption de la LRTP, il était établi qu'aucune affaire n'avait jamais été déposée devant le Parlement en application d'une disposition semblable de la LRTP. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-45, précité*, le 8 juin 1986, à la page 22.) Même s'il y a tout lieu de croire qu'une décision arbitrale serait en définitive observée, le législateur fédéral a conservé son privilège de nommer et de gérer son personnel tout en offrant un recours aux employés qui s'estiment lésés par les actes d'un employeur.

#### CONCLUSION

[111] Pour les motifs susmentionnés, je suis d'avis que ni le privilège parlementaire ni la LRTP n'empêchent l'application de la LCDP aux employés du Parlement.

[112] Je rejetterais l'appel, avec dépens.