

T-2107-98

Eric Scheuneman (Applicant)

v.

Attorney General of Canada (Respondent)**INDEXED AS: SCHEUNEMAN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)**

Trial Division, Cullen J.—Ottawa, October 18, 21 and November 15, 1999.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Reasonable apprehension of bias — Standard of review — Procedural fairness — Judicial review of P.S.S.R.B. Adjudicator's denial of applicant's grievance of termination — After Minister's arguments, applicant presenting 349-page submission including amendments claiming additional relief — Adjudicator accepting all exhibits adduced by Minister, including letter written by applicant, CHRC complaint form — Attempting to continue hearings after noon until advised hearings scheduled to last only mornings because of applicant's disability (chronic fatigue syndrome) — Reasons addressing some, but not all of issues raised by applicant during hearing — Describing \$10 million damages claim as "contradiction", "ridiculous abuse of grievance process" — Rejected applicant's proposed amendments — (1) Viewed realistically, practically, informed person would not conclude reasonable apprehension Adjudicator biased based on deference to Minister's counsel, comments concerning applicant's efforts to increase relief sought — As master of own procedure, within Adjudicator's discretion to admit CHRC form, weigh relevancy — Admission per se not establishing bias — No additional cogent evidence inferring bias — (2)(a) Balancing factors set out in Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) for determining appropriate standard of review, duty of fairness not requiring every argument, issue raised during PSSRA hearing be acknowledged in written reasons — (i) Rights-oriented nature of adjudicator's decision, powers granted by PSSRA favouring greater procedural safeguards — (ii) Adjudicator's decision final under statutory scheme — (iii) That importance of decision for applicant primarily financial militating only moderately in favour of strong procedural safeguards — (iv) P.S.S.R.B. Rules of procedure requiring decision to contain "summary" of evidence, suggesting fewer procedural safeguards called for — (b) PSSRA, s. 25 giving Board power to accept evidence as in its discretion sees fit, whether or not admissible in Court — Suggesting minimum of procedural safeguards vis-à-vis admission of evidence — Balanced with other Baker factors, Adjudicator not required by rules of procedural fairness to refuse to admit document given to applicant just prior to hearing — (c) Absence of record of proceedings breaching rules of

T-2107-98

Eric Scheuneman (demandeur)

c.

Le procureur général du Canada (défendeur)**RÉPERTORIÉ: SCHEUNEMAN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)**

Section de première instance, juge Cullen—Ottawa, 18 et 21 octobre et 15 novembre 1999.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Crainte raisonnable de partialité — Norme de contrôle — Équité procédurale — Contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre de la C.R.T.F.P. rejetant le grief présenté par le demandeur contre son licenciement — Après la présentation des arguments du ministre, le demandeur a déposé des prétentions écrites de 349 pages, y compris des modifications pour demander un redressement additionnel — L'arbitre a accepté le dépôt de toutes les pièces déposées par le ministre, y compris une lettre écrite par le demandeur et un formulaire de plainte de la CCDP — Tentative de continuer l'audience en après-midi, jusqu'à ce qu'on l'informe que les audiences n'étaient prévues qu'en matinée à cause de l'incapacité du demandeur (syndrome de fatigue chronique) — Les motifs ne traitent que d'une partie des questions soulevées par le demandeur à l'audience — Description de la réclamation de 10 millions de dollars comme une «contradiction», «abus ridicule de la procédure de règlement de griefs» — Rejet des modifications proposées par le demandeur — 1) De façon réaliste et pratique, une personne bien renseignée conclurait-elle à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de l'arbitre du fait qu'il s'en remettait constamment à l'avocat du ministre et qu'il a fait certains commentaires au sujet de la tentative du demandeur de bonifier le redressement demandé — Maître de sa propre procédure, l'arbitre avait le pouvoir discrétionnaire d'accepter le formulaire de la CCDP et d'en évaluer la pertinence — Cette acceptation ne peut donc en soi justifier la revendication de partialité — Aucune preuve supplémentaire convaincante n'a été présentée pour indiquer l'existence de partialité — 2)(a) Ponderant les facteurs énoncés dans Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) pour déterminer la norme appropriée de contrôle, l'obligation d'équité n'exige pas que les motifs écrits fassent état de toutes les questions soulevées à l'audience de la C.R.T.F.P. — (i) Vu le fait que la nature de la décision de l'arbitre porte sur des droits et vu les pouvoirs que la LRTFP lui accorde, une protection procédurale plus importante est indiquée — (ii) Les arbitres sont les décideurs de dernier recours en vertu du régime législatif — (iii) Le fait que l'importance de la décision pour le demandeur était d'abord de nature financière fait qu'une

natural justice only if frustrating Court's hearing of appeal or review — As Court able to decide all matters on material before it, lack of transcripts not resulting in breach of natural justice.

Public Service — Termination of employment — Judicial review of P.S.S.R.B. Adjudicator's denial of grievance of termination after eight years on leave without pay — Adjudicator denying amendments to pleadings to claim additional relief — Applying test in Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) for identifying appropriate rules of procedural fairness, standard of review patent unreasonableness — Critical factor that Adjudicator's decision within area of expertise — Nature of question involving interpretation, application of procedural matters — Adjudicator's expertise lies in deciding procedural matters — No regulations cover procedure governing manner in which grievances referred to adjudication — P.S.S.R.B. Regulations, s. 11 providing where procedural matter not provided for by Regulations arising during proceeding before Board, matter dealt with as Board directing — Supporting conclusion certain amount of deference owed to Adjudicator's decision — Purpose of PSSRA administrative, but terms under which Board operates exception to administrative nature of PSSRA — Adjudicator's decisions establishing rights as between employees, public service — That Adjudicator's role under s. 92 rights-oriented favouring greater procedural requirements — Adjudicator relying on Burchill v. Attorney General of Canada — Burchill standing for proposition grievor may not amend grievance in respect of nature of acts complained of after beginning presentation of grievance at hearing — Not wrongly relied upon even though applicant sought to amend relief sought not acts complained of — Adjudicator not exercising discretion in patently unreasonable manner — As to error of fact, Adjudicator in better position than Court on judicial review — None of findings impugned by applicant outside Adjudicator's expertise — Though not necessarily agreeing with every finding of fact, not Court's role to substitute its opinion for that of Adjudicator.

protection procédurale importante est moins essentielle — (iv) Les Règles de procédure de la C.R.T.F.P. précisent que la décision contient un « sommaire » de la preuve, ce qui va dans le sens d'une protection procédurale moins importante — (b) L'art. 25 de la LRTFP donne le pouvoir à la Commission d'accepter la preuve qu'elle juge appropriée, qu'elle soit ou non admissible en justice — Indique qu'une protection procédurale minimale est nécessaire en matière d'acceptation de preuve — En pondérant avec les autres facteurs de Baker, l'arbitre n'était pas tenu en vertu des règles de l'équité procédurale de refuser le dépôt du document remis au demandeur juste avant l'audience — (c) L'absence d'une transcription des procédures ne viole les règles de justice naturelle que si elle empêche les cours de statuer sur une demande d'appel ou de révision — Comme la Cour peut trancher les questions au vu des documents qui lui sont présentés, l'absence d'une transcription ne constitue pas une violation des règles de la justice naturelle.

Fonction publique — Fin d'emploi — Contrôle judiciaire du rejet par l'arbitre de la C.R.T.F.P. d'un grief contre un licenciement après huit ans de congé sans solde — L'arbitre rejette les modifications aux actes de procédure visant à réclamer un redressement additionnel — En appliquant le critère de Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) pour déterminer les règles applicables d'équité procédurale, la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable — Le facteur décisif: la décision de l'arbitre se situe dans le domaine d'expertise de l'arbitre — La question supposait l'interprétation et l'application de règles de procédure — L'expertise de l'arbitre consiste à décider de questions de procédure — Aucun règlement ne traite de la procédure applicable en cas de renvoi d'un grief à l'arbitrage — L'art. 11 du Règlement de la C.R.T.F.P. prévoit que toute question d'ordre procédural qui survient au cours d'une procédure devant la Commission et qui n'est pas prévue au Règlement est traitée de la manière ordonnée par la Commission — Appuie la conclusion qu'une certaine retenue judiciaire est requise face à la décision de l'arbitre — L'objectif de la LRTFP est de nature administrative, mais les dispositions régissant les arbitres font exception à la nature administrative de la Loi — Les décisions des arbitres établissent les droits des employés et de l'administration publique — Comme le rôle de l'arbitre en vertu de l'art. 92 porte sur l'adjudication de droits, il faut pouvoir compter sur des protections procédurales plus importantes — L'arbitre s'est appuyé sur Burchill c. Procureur général du Canada — L'arrêt Burchill précise qu'un employé s'estimant lésé ne peut modifier son grief en ce qui concerne la nature des gestes reprochés, dès lors que l'audition de son grief est commencée — On ne s'est pas appuyé à tort sur cet arrêt, même si le demandeur voulait modifier le redressement demandé et non la nature des gestes reprochés — L'arbitre n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon manifestement déraisonnable — Au sujet des erreurs de fait, l'arbitre est beaucoup mieux placé que la Cour ne l'est dans le cadre du contrôle judiciaire —

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Judicial review of Public Service Staff Relations Board's denial of grievance of termination — Applicant afflicted with chronic fatigue syndrome in 1985 — On leave without pay for eight years prior to termination — Question whether suffered discrimination on ground of disability not having much precedential value, considered as question of mixed fact, law requiring review according to standard of correctness — Treasury Board policy under which granted leave without pay flexible enough to accommodate even those whose illness preventing them from returning to work for many years — Treatment of applicant not prima facie discriminatory under Charter, s. 15(1) — No evidence applicant suffered discrimination as result of not being able to peruse transcript of hearing.

This was an application for judicial review of the Public Service Staff Relations Board's denial of the applicant's grievance of the termination of his employment by Natural Resources Canada. The applicant, a branch head, was afflicted with chronic fatigue syndrome in 1985. In 1988, after his sick leave credits were exhausted, he was granted leave without pay pursuant to a Treasury Board policy which stipulated that normally such leave would terminate within two years, but permitted extensions in exceptional circumstances. After the applicant refused to attend a medical appointment in November 1996 he was terminated for cause. The applicant grieved his termination under the *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA). The grievance requested damages, but did not attach a dollar amount. After the Ministry had presented its arguments, the applicant submitted a 349-page written submission wherein he claimed \$200,000 for damages, \$2,000,000 for a conspiracy to violate his Charter rights and \$10,000,000 in related punitive damages. The Adjudicator accepted all of the exhibits adduced by the Minister, including a letter written by the applicant and a Canadian Human Rights Commission complaint form completed earlier by the applicant making allegations concerning the Ministry. The Adjudicator sought at least once to continue the hearings into the afternoon, but was advised that, because of the applicant's disability, the hearings were scheduled to last only during the mornings. He ruled that he had jurisdiction to consider Charter arguments and entertained the applicant's Charter submissions. In his decision the Adjudicator addressed some, but not all of the issues and objections raised by the

Les conclusions contestées par le demandeur tombent toutes dans le cadre de l'expertise de l'arbitre — Bien que la Cour ne soit pas nécessairement toujours d'accord avec les conclusions de fait, ce n'est pas son rôle de substituer son avis à celui de l'arbitre.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Contrôle judiciaire de la décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique rejetant le grief présenté contre un licenciement — En 1985, le demandeur a été diagnostiqué comme souffrant du syndrome de fatigue chronique — En congé sans solde pendant huit ans avant son licenciement — La question de savoir si le demandeur a été victime de discrimination au motif de son incapacité ne peut faire jurisprudence et elle est abordée comme une question mixte de fait et de droit, ce qui fait que la norme applicable est celle de la décision correcte — La politique du Conseil du Trésor en vertu de laquelle le congé sans solde a été accordé est assez souple pour accommoder même les personnes qui ne peuvent travailler pendant plusieurs années par suite d'une maladie prolongée — Le traitement accordé au demandeur n'est pas discriminatoire à première vue au sens de l'art. 15(1) de la Charte — Aucune preuve que le demandeur a fait l'objet d'une discrimination parce qu'il n'a pu obtenir une transcription de l'audience.

Il s'agissait de la demande de contrôle judiciaire de la décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique rejetant le grief présenté par le demandeur contre son licenciement par Ressources naturelles Canada. En 1985, le demandeur, un chef de section, a été diagnostiqué comme souffrant du syndrome de fatigue chronique. Après l'épuisement de ses crédits de congés de maladie en 1988, il s'est vu accorder un congé sans solde en vertu d'une politique du Conseil du Trésor qui précisait qu'un tel congé devait prendre fin après deux ans, tout en autorisant sa prolongation en cas de circonstances exceptionnelles. Après que le demandeur eût refusé de se présenter à un rendez-vous médical, il a fait l'objet d'un licenciement motivé en novembre 1996. Le demandeur a présenté un grief au sujet de son licenciement, en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP). Le grief visait l'octroi de dommages sans préciser de somme. Après que le Ministère eût présenté ses arguments, le demandeur a déposé des prétentions écrites de 349 pages, dans lequel il fixe le montant des dommages à 200 000 \$, en plus de réclamer 2 000 000 \$ pour complot en vue de violer les droits que lui garantit la Charte et 10 000 000 \$ de dommages punitifs connexes. L'arbitre a accepté le dépôt de toutes les pièces déposées par le ministre, y compris une lettre écrite par le demandeur et un formulaire de plainte à la Commission canadienne des droits de la personne que le demandeur avait préparé et dans lequel il portait certaines accusations contre le Ministère. L'arbitre a voulu, au moins une fois, continuer l'audience en après-midi, mais on l'a informé que les audiences n'étaient prévues qu'en matinée

applicant during the hearing. He described the \$10,000,000 claim as a “contradiction” and a “ridiculous abuse of the grievance process”, and rejected all of the proposed amendments, relying on *Burchill v. Attorney General of Canada*. He also rejected the applicant’s claim that the Ministry had breached his Charter rights.

The issues were: (1) whether there was a reasonable apprehension that the Adjudicator was personally biased against the applicant; (2) whether the Adjudicator breached other principles of natural justice and procedural fairness; (3) whether the Adjudicator erred in law; (4) whether the Adjudicator committed a jurisdictional error by ignoring relevant considerations; (5) whether the Adjudicator made an erroneous finding of fact; and (6) whether the Ministry violated the applicant’s rights under the Charter.

Held, the application should be dismissed.

(1) The test for personal (as distinguished from institutional) bias is whether an informed person viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, would conclude that there was a reasonable apprehension of bias. In support of his claim of bias, the applicant submitted that the Adjudicator showed consistent deference to counsel for the Minister. Viewed realistically and practically, the Court could not conclude that this evidence raised a reasonable apprehension of bias. The applicant also maintained that the admission into evidence of the Canadian Human Rights Commission complaint form and two references to it in the Adjudicator’s reasons were improper and demonstrated that the Adjudicator was “spiteful”. As master of his own procedure, it was within the Adjudicator’s discretion to admit the form and weigh its relevance when developing his reasons. The admission of the form *per se* could not ground the applicant’s claim; the applicant needed some additional cogent evidence inferring bias, which he did not adduce. As to the Adjudicator’s comments concerning the applicant’s attempt to increase the relief sought by amending his claim, they would not lead an informed person, viewing the matter realistically and practically, to conclude that the Adjudicator was prejudiced against the applicant.

(2)(i) The applicant submitted that the duty of fairness required the Adjudicator to comment on, or at least acknowledge, certain issues raised and statements made by the applicant during the hearing. It is settled law that a tribunal is not required in its written reasons to refer to every issue raised by the parties or to every finding leading

à cause de l’incapacité du demandeur. Il a conclu qu’il avait compétence pour entendre des arguments fondés sur la Charte et il a entendus ceux du demandeur. Dans ses motifs, l’arbitre traite d’une partie seulement des questions et objections soulevées par le demandeur à l’audience. Il a décrit la réclamation de 10 000 000 \$ comme une «contradiction» et un «abus ridicule de la procédure de règlement des griefs» et rejeté toutes les modifications proposées en se fondant sur *Burchill c. Procureur général du Canada*. Il a aussi rejeté l’allégation du demandeur que le Ministère avait violé les droits que lui garantit la Charte.

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) y avait-il une crainte raisonnable de partialité de l’arbitre vis-à-vis le demandeur par suite d’un préjugé personnel à son égard? 2) l’arbitre avait-il violé d’autres principes de la justice naturelle et de l’équité procédurale? 3) l’arbitre avait-il commis une erreur de droit? 4) l’arbitre avait-il commis une erreur juridictionnelle en ne tenant pas compte de considérations pertinentes? 5) l’arbitre avait-il commis une erreur de fait? et 6) le Ministère avait-il violé les droits garantis au demandeur par la Charte?

Arrêt: la demande est rejetée.

1) Le critère applicable en matière de partialité personnelle (à distinguer de la partialité systémique) est le suivant: une personne bien renseignée, qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique, conclurait-elle à l’existence d’une crainte raisonnable de partialité? À l’appui de son allégation de partialité, le demandeur a soutenu que l’arbitre s’en remettait constamment à l’avocat du Ministère. En étudiant cette preuve de façon réaliste et pratique, la Cour ne peut conclure qu’elle établit une crainte raisonnable de partialité. Le demandeur soutient aussi que l’autorisation de déposer en preuve le formulaire de plainte de la Commission canadienne des droits de la personne et les deux références à ce sujet dans les motifs de l’arbitre sont mal fondés, et qu’ils démontrent que l’arbitre a été «malveillant». L’arbitre avait le pouvoir discrétionnaire d’accepter le formulaire et d’en évaluer la pertinence au moment de rédiger ses motifs. Le fait que le formulaire ait été accepté ne peut donc en soi justifier la revendication du demandeur; il faut un élément de preuve supplémentaire convaincant pour indiquer l’existence de partialité et le demandeur n’en a pas présenté. Quant aux commentaires de l’arbitre au sujet de la tentative du demandeur de bonifier le redressement demandé en modifiant sa réclamation, ils n’amèneraient pas une personne bien renseignée, qui étudierait la question de façon réaliste et pratique, à conclure que l’arbitre a fait preuve de partialité envers le demandeur.

2)(i) Le demandeur soutient que le devoir d’équité oblige l’arbitre à commenter ou, au moins, à mentionner certaines questions soulevées et certaines déclarations faites par le demandeur à l’audience. Il est bien établi en droit qu’un tribunal n’est pas tenu de faire état, dans ses motifs écrits, de toutes les questions soulevées par les parties ou de toutes

to the ultimate conclusion. On analysing the factors for identifying the appropriate rules of procedural fairness set out by L'Heureux-Dubé J. in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the above-mentioned principle continues to accurately reflect the law in relation to the contents of a tribunal's reasons. The first factor referred to in *Baker* is the nature of the decision being made. The role of an adjudication hearing is to establish the rights of employees in respect of a collective agreement, arbitral award or actions by the public service. Establishing an employee's rights requires the determination of questions of fact and of law during the hearing. To help the adjudicator conduct hearings, the PSSRA grants him some of the powers of a superior court of general jurisdiction. The rights-oriented nature of an adjudicator's decision and the powers granted to him or her by the PSSRA militate in favour of greater procedural safeguards. The second factor referred to in *Baker* is the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which a tribunal operates. The statute does not provide for an appeal from an adjudicator's decision, though an employee may seek judicial review thereof. Thus adjudicators are final decisionmakers in respect of employee grievances. The third factor is the importance of the decision to the individual affected. The primary ramification of the decision for the applicant was financial in nature, thus militating only moderately in favour of strong procedural safeguards. The fourth relevant factor is the practice concerning procedure which the tribunal has developed over time. *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, 1993*, paragraph 83(c) requires an adjudicator's decision to contain a "summary" of the evidence and representations, suggesting that fewer procedural safeguards are called for. Balancing all of these factors, an adjudicator's duty of fairness does not require that every argument and issue raised during a hearing under the PSSRA be acknowledged in the written reasons.

(ii) Allegations that the Adjudicator attempted to speed up the schedule, thus displaying disregard for the applicant's disability and contempt towards him personally were just that — mere allegations which were not accepted in light of other affidavit evidence.

(iii) The applicant's third submission relevant to procedural fairness was that the Adjudicator improperly admitted evidence tendered by the respondent, including one document which was disclosed to the applicant just prior to the hearing, and the CHRC complaint form. As to the first document, the *Baker* factors considered above applied. In addition, PSSRA, section 25 provides that the Board has the power to receive and accept such evidence as in its discretion it sees fit, whether admissible in a court of law or not. This section strongly suggests that only a minimum of procedural safeguards *vis-à-vis* the admission of evidence at a PSSRA hearing are required. Balanced with the other factors detailed in *Baker* the Adjudicator was not required

les conclusions qui ont mené à sa décision. Après analyse des facteurs énumérés par le juge L'Heureux-Dubé dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, le principe susmentionné reflète toujours l'état du droit quant au contenu des motifs d'un tribunal. Le premier facteur mentionné dans *Baker* est la nature de la décision rendue. La nature d'une audience d'arbitrage tient à son rôle dans la détermination des droits des employés en vertu de la convention collective, d'une sentence arbitrale, ou face aux décisions prises par l'administration publique. La détermination des droits d'un employé exige que des questions de fait et de droit soient tranchées à l'audience. Afin d'aider l'arbitre dans la conduite des audiences, la LRTFP lui accorde certains pouvoirs d'une cour supérieure de compétence générale. Le fait que la nature de la décision de l'arbitre porte sur des droits, et les pouvoirs que la LRTFP lui accorde, vont dans le sens d'une protection procédurale plus importante. Le deuxième facteur mentionné dans *Baker* est la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant le tribunal. Aucun appel n'est prévu contre la décision d'un arbitre, bien qu'un employé puisse demander le contrôle judiciaire. Les arbitres sont donc les décideurs de dernier recours relativement au grief d'un employé. Le troisième facteur est l'importance de la décision pour la personne visée. Étant donné que l'importance de la décision pour le demandeur était d'abord de nature financière, une protection procédurale importante est moins essentielle. Le quatrième facteur pertinent est la pratique de l'organisme quant à sa propre procédure. L'alinéa 83c) du *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. (1993)* porte que la décision de l'arbitre contient un «sommaire» de la preuve et des observations, ce qui va dans le sens d'une protection procédurale moins importante. Ponderant tous ces facteurs, le devoir d'équité procédurale de l'arbitre n'exige pas que tous les arguments présentés et toutes les questions soulevées dans le cadre d'une audition en vertu de la LRTFP soient mentionnés dans les motifs écrits.

(ii) Les allégations que l'arbitre a voulu accélérer le processus, ne tenant pas compte de l'incapacité du demandeur, et qu'il a fait preuve de mépris à son endroit, ne sont rien d'autre que des allégations et elles n'ont pas été retenues au vu du contenu des autres affidavits.

(iii) La troisième allégation du demandeur qui touche à l'équité procédurale veut que l'arbitre a eu tort d'admettre la preuve du défendeur, notamment un document qui a été communiqué au demandeur juste avant l'audience et le formulaire de réclamation présenté à la CCDP. Quant au premier document, les facteurs énumérés dans *Baker* examinés précédemment s'appliquent. De plus, l'article 25 de la LRTFP prévoit que la Commission peut recevoir et accepter les éléments de preuve qu'elle juge appropriés, qu'ils soient admissibles ou non en justice. Cet article indique fortement que seule une protection procédurale minimale est nécessaire en matière d'admission d'éléments de preuve lors d'une audience tenue en vertu de la LRTFP.

by the rules of procedural fairness to refuse the document given to the applicant just prior to the hearing. Admission of the CHRC complaint form was neither a breach of *Privacy Act*, sections 7 and 8, nor a breach of the rules of procedural fairness.

(iv) The applicant argued that the Board's policy of not recording the proceedings breached a requirement of natural justice. Absence of a recording will only breach the rules of natural justice only if it frustrates the court in hearing an appeal or judicial review. As neither the PSSRA nor the P.S.S.R.B. Regulations require that transcripts be made, it had to be determined whether the record allowed the Court to properly dispose of the application. The Court had before it the Adjudicator's written reasons, the record before him and affidavits from the applicant and the respondent's witness testifying as to what occurred at the hearings. As the Court was able to decide all matters based on the material before it, lack of a transcript would not result in a breach of natural justice.

(3) The applicant submitted that the Adjudicator erred in law when he denied the applicant's attempts to amend his pleadings during the hearing to claim additional relief. This was a discretionary decision which involved an interpretation and application of procedural rules, a matter within the Adjudicator's expertise. No regulations cover the procedure governing the manner in which grievances may be referred to adjudication. P.S.S.R.B. Regulations, section 11 provides that where a procedural matter that is not provided for by the Regulations arises during the course of a proceeding before the Board, the matter shall be dealt with in such manner as the Board directs. That the decision was within the Adjudicator's realm of expertise supported the conclusion that a certain amount of deference be shown to the Adjudicator's decision. The purpose of the PSSRA is administrative in that it creates the Board to regulate the relationship between employees and their unions, and the federal public service, but the terms under which adjudicators operate are an exception to that administrative scheme. Adjudicators' decisions establish rights as between employees and the public service, thus favouring greater procedural requirements. Adopting the test in *Baker*, the appropriate standard of review was patent unreasonableness, the critical factor being that the Adjudicator's decision was within his area of expertise.

Burchill stands in part for the proposition that a grievor may not amend his grievance in respect of the nature of the acts complained of once he has begun presenting his grievance at a hearing. It was not wrongly relied upon, even

En pondérant ceci avec les facteurs susmentionnés tirés de *Baker*, l'arbitre n'était pas tenu, en vertu des règles de l'équité procédurale, de refuser le dépôt du document remis au demandeur juste avant l'audience. Le fait d'admettre le formulaire de plainte de la CCDP ne constituait pas une contravention aux articles 7 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, non plus qu'une violation des règles de l'équité procédurale.

(iv) Le demandeur soutient que la politique de la Commission de ne pas enregistrer ses audiences enfreint une des exigences de la justice naturelle. L'absence d'une transcription ne viole les règles de justice naturelle que si elle empêche les cours de statuer sur une demande d'appel ou de révision. Comme ni la LRTFP ni le Règlement de la C.R.T.F.P. ne prescrivent la transcription, il faut décider si le dossier permet à la Cour de statuer convenablement sur la demande. La Cour est saisie des motifs écrits de l'arbitre, du dossier qui lui était présenté, et des affidavits du demandeur et du témoin du défendeur portant sur le déroulement de l'audience. Comme la Cour peut trancher les questions en l'instance au vu des documents qui lui sont présentés, l'absence de transcription ne constitue pas une violation de la justice naturelle.

3) Le demandeur soutient que l'arbitre a commis une erreur de droit en rejetant sa demande de modifier ses actes de procédure à l'audience pour réclamer un redressement additionnel. La décision en cause était de nature discrétionnaire et elle supposait l'interprétation et l'application de règles de procédure, qui est du domaine de l'expertise de l'arbitre. Aucun règlement ne traite de la procédure applicable en cas de renvoi d'un grief à l'arbitrage. L'article 11 du Règlement de la C.R.T.P.F. prévoit que toute question d'ordre procédural qui survient au cours d'une procédure devant la Commission et qui n'est pas prévue au Règlement est traitée de la manière ordonnée par la Commission. Le fait que la décision se situe dans le domaine d'expertise de l'arbitre appuie la conclusion qu'une certaine retenue judiciaire est requise face à la décision de l'arbitre. L'objectif de la LRTPF est de nature administrative, en ce qu'elle crée la Commission pour régir les relations entre les employés et leur syndicat, d'une part, et la fonction publique fédérale, d'autre part. Les dispositions régissant les arbitres font toutefois exception à la nature administrative de la Loi. Les décisions des arbitres établissent les droits des employés et de l'administration publique, il faut pouvoir compter sur des protections procédurales plus importantes. En adoptant le critère de *Baker*, la norme applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable. Le facteur clé en l'occurrence est le fait que la décision de l'arbitre se situe dans le cadre de son expertise.

L'arrêt *Burchill* précise notamment qu'un employé s'estimant lésé ne peut modifier son grief en ce qui concerne la nature des gestes reprochés, dès lors que l'audition de son grief est commencée. On ne s'est pas appuyé à tort sur cet

though the applicant sought to amend the relief he sought as opposed to the acts complained of. There was no defect on the face of the Adjudicator's reasons. The Adjudicator did not exercise his discretion in a patently unreasonable manner.

(4) The applicant submitted that the Adjudicator did not consider some of his evidence. There was no evidence that the Adjudicator did not read all submitted materials prior to the end of the hearing. Not citing every shred of evidence adduced by the applicant, but rather citing the respondent's evidence, was not proof that the Adjudicator read none of it, but merely indicated the weight that the Adjudicator attributed after considering each part of the 349 pages. That the Adjudicator did not agree with the applicant was not proof that the applicant's submissions were left unconsidered.

(5) An adjudicator is in a much better position to ascertain facts than a court on judicial review. None of the findings impugned by the applicant were outside the Adjudicator's expertise. The proper standard of review was patent unreasonableness. Though the Court did not necessarily agree with every finding of fact, it was not the Court's role to substitute its opinion simply because it differed from that of the Adjudicator.

(6) The applicant alleged that the Adjudicator erred in not finding the actions of the Ministry in breach of Charter, subsection 15(1). As the applicant's circumstances and the Ministry's actions were fairly unique, the question was not of much precedential value and was considered to be one of mixed law and fact. As the interpretation and application of the Charter falls outside of a PSSRA adjudicator's area of expertise, the question of mixed fact and law called for a standard of correctness to be observed.

The relevant prohibited ground of discrimination was the applicant's disability. The Treasury Board policy under which Ministry officials granted the applicant leave without pay in 1988 was flexible enough to accommodate even those whose illness prevents them from returning to work for many years. It therefore did not discriminate against the applicant. The applicant's leave status was discontinued only after eight years, and only because he would remain unable to return to work for the foreseeable future. The actions of departmental employees in implementing the policy were not discriminatory. The treatment of the applicant was not *prima facie* discriminatory pursuant to subsection 15(1). The Adjudicator was, therefore, correct on the question of whether there was sufficient evidence to found a claim of discrimination.

arrêt, même si le demandeur voulait modifier le redressement demandé et non la nature des gestes reprochés. Les motifs de l'arbitre n'étaient pas viciés à leur face même. L'arbitre n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon manifestement déraisonnable.

4) Le demandeur soutient que l'arbitre n'a pas tenu compte d'éléments de preuve qu'il a présentés. Rien dans la preuve ne démontre que l'arbitre n'a pas lu tous les documents présentés avant la fin de l'audience. Le fait que l'arbitre n'a pas cité chaque élément de preuve présenté par le demandeur, mais a cité plutôt celle du défendeur, ne prouve aucunement qu'il ne l'a pas lue, mais reflète simplement le poids que l'arbitre a donné aux 349 pages après les avoir étudiées. Le fait que l'arbitre n'a pas donné raison au demandeur ne prouve nullement qu'il n'a pas examiné les prétentions du demandeur.

5) L'arbitre est beaucoup mieux placé pour juger des faits que la Cour ne l'est dans le cadre du contrôle judiciaire. Les conclusions contestées par le demandeur tombent toutes dans le cadre de l'expertise de l'arbitre. La norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable. Bien que la Cour n'arrivait pas nécessairement toujours aux mêmes conclusions de fait, ce n'était pas son rôle de substituer son avis à celui de l'arbitre pour ce motif.

6) Le demandeur soutient que l'arbitre a commis une erreur en ne concluant pas que le Ministère avait violé le paragraphe 15(1) de la Charte. Comme la situation du demandeur et les gestes posés par le Ministère sont de nature assez exceptionnelle, la question ne peut faire jurisprudence et elle est abordée comme une question mixte de fait et de droit. Comme l'interprétation et l'application de la Charte ne font pas partie du domaine d'expertise d'un arbitre agissant en vertu de la LRTFP, c'est la norme de la décision correcte qui s'applique à cette question mixte de fait et de droit.

Le motif prohibé de discrimination pertinent est l'incapacité du demandeur. La politique du Conseil du Trésor en vertu de laquelle les fonctionnaires du Ministère ont accordé un congé sans solde au demandeur en 1988 est assez souple pour accommoder même les personnes qui ne peuvent travailler pendant plusieurs années par suite d'une maladie prolongée. Cette politique n'est donc pas discriminatoire à l'encontre du demandeur. Le demandeur n'a perdu le statut d'employé sans solde qu'après une absence de huit ans et seulement parce qu'il ne pouvait revenir travailler dans un avenir prévisible. Les actions des fonctionnaires du Ministère dans la mise en œuvre de la politique ne peuvent donc être qualifiées de discriminatoires. Le traitement accordé au demandeur n'est pas discriminatoire à première vue au sens du paragraphe 15(1) de la Charte. L'arbitre avait donc raison de conclure comme il l'a fait sur la question de savoir s'il y avait une preuve suffisante pour étayer l'existence d'une discrimination.

There was no evidence that the applicant suffered discrimination as a result of not being able to peruse a transcript of the hearing.

Il n'y a aucune preuve que le demandeur a fait l'objet d'une discrimination parce qu'il n'a pu obtenir une transcription de l'audience.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

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], s. 15(1).
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 10, 44(4)(a).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 11(2)(g) (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 81).
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 7, 8(2)(b),(d).
P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, 1993, SOR/93-348, s. 83(c).
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 21(1), 25, 92(1)(b) (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68), 96.1 (as enacted *idem*, s. 70), 99, 100(1),(3).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al., [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *R. v. S. (R.D.)*, [1997] S.C.R. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association et al.*, [1975] 1 S.C.R. 382; (1973), 41 D.L.R. (3d) 6; [1974] 1 W.W.R. 653; 73 CLLC 14,193; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Canadian Union of Public Employees, Local 301 v. Montreal (City)*, [1997] 1 S.C.R. 793; (1997), 144 D.L.R. (4th) 577; 8 Admin. L.R. (3d) 89; 210 N.R. 101; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201.

DISTINGUISHED:

Barry v. Canada (Treasury Board) (1997), 221 N.R. 223 (F.C.A.); *Canada (Attorney General) v. Public*

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 15(1).
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 10, 44(4)a).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 11(2)(g) (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 81).
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 7, 8(2)(b),d).
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 21(1), 25, 92(1)(b) (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68), 96.1 (édicte, *idem*, art. 70), 99, 100(1),(3).
Règlements et règles de procédure de la C.R.T.F.P. 1993, DORS/93-348, art. 83c).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *R. c. S. (R.D.)*, [1997] R.C.S. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Union internationale des employés de service, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association et autres*, [1975] 1 R.C.S. 382; (1973), 41 D.L.R. (3d) 6; [1974] 1 W.W.R. 653; 73 CLLC 14,193; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 793; (1997), 144 D.L.R. (4th) 577; 8 Admin. L.R. (3d) 89; 210 N.R. 101; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201.

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Barry c. Canada (Conseil du Trésor) (1997), 221 N.R. 223 (C.A.F.); *Canada (Procureur général) c. Alliance*

Service Alliance of Canada, [1993] 1 S.C.R. 941; (1993), 101 D.L.R. (4th) 673; 11 Admin. L.R. (2d) 59; 93 CLLC 14,022; 150 N.R. 161; *Perera v. Canada*, [1998] 3 F.C. 381; (1998), 158 D.L.R. (4th) 341; 225 N.R. 161 (C.A.); *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.

CONSIDERED:

Burchill v. Attorney General of Canada, [1981] 1 F.C. 109; (1980), 37 N.R. 530 (C.A.); *Rhéaume v. Canada* (1992), 11 Admin. L.R. (2d) 124; 153 N.R. 270 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Canada Safeway Ltd. v. RWDSU, Local 454, [1998] 1 S.C.R. 1079; (1998), 160 D.L.R. (4th) 1; [1999] 6 W.W.R. 453; 10 Admin. L.R. (3d) 1; 168 Sask. R. 104; 226 N.R. 319; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; (1999), 176 D.L.R. (4th) 1; [1999] 10 W.W.R. 1; 127 B.C.A.C. 161; 66 B.C.L.R. (3d) 253; 46 C.C.E.L. (2d) 206; 244 N.R. 145.

AUTHORS CITED

Shorter Oxford English Dictionary. Oxford: Clarendon Press, 1989, "summary".
Treasury Board Manual. Personnel Management Component: Compensation. Ottawa: Treasury Board of Canada.

APPLICATION for judicial review of the Public Service Staff Relations Board's denial of the applicant's grievance of his termination on the grounds of bias, breach of principles of natural justice and procedural fairness, and violation of Charter, section 15 rights. Application dismissed.

APPEARANCES:

Eric Scheuneman applicant on his own behalf.
Stéphane Arcelin for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

de la fonction publique du Canada, [1993] 1 R.C.S. 941; (1993), 101 D.L.R. (4th) 673; 11 Admin. L.R. (2d) 59; 93 CLLC 14,022; 150 N.R. 161; *Perera c. Canada*, [1998] 3 C.F. 381; (1998), 158 D.L.R. (4th) 341; 225 N.R. 161 (C.A.); *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.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Burchill c. Procureur général du Canada, [1981] 1 C.F. 109; (1980), 37 N.R. 530 (C.A.); *Rhéaume c. Canada* (1992), 11 Admin. L.R. (2d) 124; 153 N.R. 270 (C.A.F.).

DÉCISIONS CITÉES:

Canada Safeway Ltd. c. SDGMR, section locale 454, [1998] 1 R.C.S. 1079; (1998), 160 D.L.R. (4th) 1; [1999] 6 W.W.R. 453; 10 Admin. L.R. (3d) 1; 168 Sask. R. 104; 226 N.R. 319; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; (1999), 176 D.L.R. (4th) 1; [1999] 10 W.W.R. 1; 127 B.C.A.C. 161; 66 B.C.L.R. (3d) 253; 46 C.C.E.L. (2d) 206; 244 N.R. 145.

DOCTRINE

Manuel du Conseil du Trésor. Module—Gestion du personnel: Rémunération. Ottawa: Conseil du Trésor du Canada.
Shorter Oxford English Dictionary. Oxford: Clarendon Press, 1989, «summary».

DEMANDE de contrôle judiciaire du rejet par la Commission des relations de travail dans la fonction publique du grief logé par le demandeur contre son licenciement, pour cause de partialité, violation des principes de la justice naturelle et de l'équité procédurale, et violation des droits reconnus par l'article 15 de la Charte. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Eric Scheuneman, demandeur, en son propre nom.
Stéphane Arcelin pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada, pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] CULLEN J.: This is an application for judicial review brought pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5]. The applicant seeks an order quashing a decision by the Public Service Staff Relations Board, dated October 20, 1998 [[1998] C.P.S.S.R.B. No. 93 (QL)], denying a grievance by the applicant against his termination by Natural Resources Canada. The applicant also seeks an order finding in favour of his grievance or, in the alternative, an order requiring the Public Service Staff Relations Board to redetermine his grievance.

[2] On the first day of hearings, the applicant asked that, due to his disabilities, he be allowed to make further written submissions in lieu of oral representations. Counsel for the respondent eventually accepted his new submissions for the most part, although he asked the Court to make a determination in respect of certain portions to which he maintained an objection. Because of the circumstances, both parties agreed that it would be appropriate for the Court to render a decision on the record.

[3] Both parties also agreed to adjourn the hearings *sine die* in order to allow the Court an opportunity to study the new submissions, rule on their admissibility and to draft any questions it might still have. In the event, this last step proved unnecessary. As for the admissibility of the submissions, the Court cannot admit those portions which consist of new evidence.

Facts

[4] The applicant is the former Head, Technology and Industry Development, Energy Technology Branch, Natural Resources Canada (hereinafter the Ministry). On June 4, 1984 he began working part-time from his home. Sometime in 1985 he acquired candidiasis and Myalgic Encephalomyelitis (hereinafter chronic fatigue syndrome). Eventually, the respondent

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

[1] LE JUGE CULLEN: La présente demande de contrôle judiciaire a été déposée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5]. Le demandeur sollicite une ordonnance annulant la décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, datée du 20 octobre 1998 [[1998] C.R.T.F.P.C. n° 93 (QL)], rejetant le grief présenté par le demandeur contre son licenciement par Ressources naturelles Canada. Le demandeur veut aussi obtenir une ordonnance accueillant son grief, ou, subsidiairement, une ordonnance intimant à la Commission des relations de travail dans la fonction publique de tenir une nouvelle audition de son grief.

[2] Le premier jour de l'audience, le demandeur a fait état de son incapacité et demandé l'autorisation de fournir de nouvelles prétentions écrites en remplacement de sa plaidoirie orale. L'avocat du défendeur a accepté qu'on dépose une bonne partie des nouvelles prétentions, demandant toutefois des directives à la Cour au sujet de certaines parties auxquelles il s'objectait. Dans les circonstances, les deux parties étaient d'accord pour que la Cour se prononce expressément à ce sujet.

[3] Les deux parties ont également convenu d'un ajournement *sine die* pour que la Cour puisse examiner les nouvelles prétentions et décider si elles pouvaient être déposées ou non, et pour qu'elle énonce toute question résiduelle. Cette dernière étape n'a pas été nécessaire. Quant aux prétentions en cause, la Cour ne peut autoriser le dépôt de celles qui constituent de nouveaux éléments de preuve.

Les faits

[4] Le demandeur est l'ancien chef, Développement de la technologie et de l'industrie, Direction de la technologie de l'énergie, de Ressources naturelles Canada (ci-après le Ministère). Le 4 juin 1984, il a commencé à travailler à temps partiel à son domicile. En 1985, on a diagnostiqué une candidose et une encéphalo-myélite myalgique (ci-après le syndrome de

attempted to secure a return to work by the applicant but his return to full-time work in the summer of 1988 only resulted in him having to go on sick leave as a result of stress. After his sick leave credits had been exhausted, his supervisors granted him leave without pay on September 19, 1988. The Treasury Board policy [*Treasury Board Manual*. Personnel Management Component: Compensation, Appendix A] under which his supervisors granted this leave provides (respondent's record at Tab 30):

When employees are unable to work due to illness or injury and have exhausted their sick leave credits or injury on duty leave, managers must consider granting leave without pay.

Where it is clear that the employee will not be able to return to duty within the foreseeable future, managers must consider granting such leave without pay for a period sufficient to enable the employee to make the necessary personal adjustments and preparations for separation from the Public Service on medical grounds.

Where management is satisfied that there is a good chance the employee will be able to return to duty within a reasonable period of time (the length of which will vary according to the circumstances of the case), leave without pay provides an option to bridge the employment gap. Management must regularly re-examine all such cases to ensure that continuation of leave without pay is warranted by current medical evidence.

Management must decide upon the termination date for such leave without pay within two years of the leave's commencement, although it can, in some circumstances, be extended to accommodate exceptional cases.

The period of such leave without pay must be flexible enough to allow managers to accommodate the needs of employees with special recovery problems, including their retraining.

[5] The applicant remained unfit to return to work and was laid off in 1989, though, this was successfully grieved and the applicant reinstated with the status of leave without pay. The Ministry inquired about the health of the applicant in 1990 and 1992 and was provided with doctor's certificates stating that he continued to be incapacitated. In early 1994, the Ministry asked whether the applicant would be able to return to work or whether he would be seeking a medical retirement. The applicant rejected both options, seeking to remain on leave without pay. The

fatigue chronique). Par la suite, le défendeur a essayé d'obtenir que le demandeur reprenne le travail à temps plein, mais cette reprise s'est soldée à l'été 1988 par un congé de maladie lié au stress. Après l'épuisement de ses crédits de congés de maladie, la direction lui a accordé un congé sans solde le 19 septembre 1988. La politique du Conseil du Trésor [*Manuel du Conseil du Trésor*. Module—Gestion du personnel: Rémunération, Appendice A] qui autorise ce congé prévoit (dossier du défendeur, onglet 30):

Les gestionnaires doivent envisager d'accorder un congé non rémunéré aux employés qui ne peuvent travailler pour cause de blessure ou de maladie et qui ont épuisé leurs crédits de congé de maladie ou de congé d'accident du travail.

Si il est clair que l'employé ne sera pas en mesure de retourner au travail dans un avenir prévisible, les gestionnaires doivent envisager d'accorder un congé non rémunéré d'une durée suffisante pour permettre à l'employé de prendre les dispositions nécessaires en prévision de sa cessation d'emploi de la fonction publique pour raisons médicales.

Si la direction est convaincue qu'il y a de bonnes chances que l'employé retourne au travail dans un délai raisonnable (dont la durée variera selon les circonstances), un congé non rémunéré peut être considéré afin qu'il n'y ait pas d'interruption d'emploi. La direction doit réexaminer tous ces cas périodiquement afin de s'assurer que le congé non rémunéré n'est pas prolongé sans raisons médicales valables.

La direction doit déterminer la date de cessation du congé non rémunéré en deçà d'une période de deux ans après le début du congé, bien qu'elle puisse prolonger la période de congé si des circonstances exceptionnelles le justifient.

La période de congé non rémunéré doit être suffisamment souple pour permettre aux gestionnaires de tenir compte des besoins des employés ayant des problèmes particuliers de réadaptation, comme le besoin d'un recyclage.

[5] Le demandeur n'a pu retourner au travail et a été mis à pied en 1989. Cette décision a été annulée suite à un grief, et le demandeur a retrouvé le statut d'employé en congé sans solde. Le Ministère s'est enquis de l'état de santé du demandeur en 1990 et en 1992, suite à quoi il a reçu des certificats médicaux confirmant l'incapacité du demandeur. En 1994, le Ministère a cherché à savoir si le demandeur pouvait reprendre le travail ou s'il prendrait une retraite pour raisons médicales. Le demandeur a rejeté ces deux options, voulant demeurer en congé sans solde. Comme le

Ministry did not, however, want to leave the applicant on leave without pay indefinitely and continued to seek a medical prognosis concerning the applicant's ability to work. Eventually the applicant sent to the Ministry a letter written by a doctor and dated December 12, 1994. It stated (respondent's record at Tab 13):

I, therefore, do not anticipate Mr. Sheuneman [*sic*] being ready for part-time work at any occupation in the near future, and I fully expect that he will remain so disabled for an indefinite number of years (many) in the future.

[6] A further two years of communications between both parties shows how the applicant was concerned about the legality of the Ministry's actions and the financial implications of the options put to him. For instance, a letter written to the Ministry and dated December 7, 1995 provides (respondent's record at Tab 17):

The pension information clearly illustrates that it would be detrimental to my short-term and long-term financial opportunities and security to take a medical retirement.

After the applicant refused to attend at a medical appointment in November, 1996 he was terminated for cause on November 29, 1996 pursuant to paragraph 11(2)(g) [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 81] of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11. The applicant grieved his termination to the Public Service Staff Relations Board (hereinafter Board) in early 1997 under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1985, c. P-35 (hereinafter PSSRA). His grievance was heard by an adjudicator, Mr. Barry Turner, over three days in September, 1998. Ms. Patti Bordeleau appeared as an observer for the Ministry.

[7] In the applicant's grievance, there was a request, in part, for damages but no dollar amount was attached to it. After the Ministry had presented its arguments, the applicant submitted a 349-page written submission instead of making oral arguments. The Adjudicator accepted the additional submissions. Within the 349 pages, the applicant attempted to put

Ministère ne voulait pas que la situation se poursuive indéfiniment, il a continué de chercher à obtenir un pronostic médical quant à la capacité du demandeur à travailler. Finalement, le demandeur a expédié au Ministère une lettre d'un médecin, datée du 12 décembre 1994. Cette lettre disait (dossier du défendeur, onglet 13):

[TRADUCTION] Par conséquent, je ne prévois pas que M. Sheuneman [*sic*] sera en mesure d'occuper à temps partiel quelque emploi que ce soit dans un avenir rapproché, et je suis fermement convaincu qu'il demeurera invalide pour un nombre indéterminé d'années (de nombreuses années) encore.

[6] L'échange de correspondance au cours des deux années suivantes indique que le demandeur se posait des questions sur la légalité des actions du Ministère, ainsi que sur les conséquences financières des options suggérées. Par exemple, dans une lettre adressée au Ministère en date du 7 décembre 1995, le demandeur écrit ceci (dossier du défendeur, onglet 17):

[TRADUCTION] Les renseignements portant sur la retraite indiquent clairement qu'une retraite pour raisons médicales serait au détriment de mes intérêts financiers à court et à long terme.

Après que le demandeur eût refusé de se présenter à un rendez-vous médical en novembre 1996, il a fait l'objet d'un licenciement motivé le 29 novembre 1996, en vertu de l'alinéa 11(2)(g) [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 81] de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11. Au début de 1997, le demandeur a présenté un grief au sujet de son licenciement à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (ci-après la Commission), en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35 (ci-après la LRTFP). Son grief a été entendu sur une période de trois jours en septembre 1998 par l'arbitre Barry Turner. M^{me} Patti Bordeleau était l'observateur du Ministère.

[7] Le grief visait notamment l'octroi de dommages sans préciser de somme. Après que le Ministère eût fini de présenter ses arguments, le demandeur a déposé des prétentions écrites de 349 pages au lieu de faire une plaidoirie. L'arbitre a accepté le dépôt de ces prétentions supplémentaires. Dans ce document de 349 pages, le demandeur fixe le montant des domma-

a dollar amount—\$200,000, to his claim for damages and sought the censure of certain Ministry employees. The applicant also sought to claim \$2,000,000 for conspiracy to violate his Charter rights [*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 \$10,000,000 in related punitive damages.

[8] During the hearing, counsel for the Ministry adduced over 30 exhibits. The applicant objected on various grounds to most, if not all of them, being entered but could not persuade the Adjudicator to refuse any of them. One of these pieces of evidence was a letter written by the applicant, a copy of which was given to him by counsel for the Ministry just prior to the first day of hearings. The Adjudicator entered the letter, stating that it was clearly relevant. Another piece of evidence consisted of a Canadian Human Rights Commission complaint form completed earlier by the applicant and making allegations concerning the Ministry. The Adjudicator entered the complaint form and stated that he “would weigh it accordingly”.

[9] The Adjudicator decided on several other procedural matters, for instance denying at least two attempts by the applicant to adjourn the hearings and one attempt by him to postpone the last day of hearings. The Adjudicator sought at least once to continue the hearings into the afternoon but was apprised of the fact that, because of the applicant’s chronic fatigue syndrome, the hearings were scheduled to last only during the mornings. There is disagreement as to how the Adjudicator reacted when told this. In a letter to the Board dated September 19, 1998 the applicant sought to have the Adjudicator removed for bias and expressed his opinion that transcripts were required in order to accurately record what was going on at the hearing.

[10] Counsel for the Ministry tried, in its turn, to strike certain submissions made by the applicant, including the allegation that the Ministry had breached

ges à 200 000 \$ et tente aussi d’obtenir que certains employés du Ministère fassent l’objet d’un blâme. Le demandeur cherche également à obtenir 2 millions de dollars pour complot en vue de violer les droits que lui garantit 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]], ainsi que 10 millions de dollars de dommages punitifs connexes.

[8] À l’audition, l’avocat du Ministère a déposé plus de 30 pièces. Le demandeur a présenté ses objections quant à la plupart d’entre elles (sinon toutes) pour divers motifs, mais il n’a pu convaincre l’arbitre de les exclure. Parmi ces pièces, on trouve une lettre écrite par le demandeur, qui en a reçu copie de l’avocat du Ministère la veille du début de l’audience. L’arbitre en a accepté le dépôt au motif qu’elle était manifestement pertinente. On a aussi présenté en preuve un formulaire de plainte à la Commission canadienne des droits de la personne que le demandeur avait préparé, et dans lequel il portait certaines accusations contre le Ministère. L’arbitre en a accepté le dépôt en déclarant qu’il «l’apprécierait en conséquence».

[9] L’arbitre a aussi tranché plusieurs autres questions de procédure, notamment en rejetant au moins deux demandes d’ajournement présentées par le demandeur, et une autre visant à obtenir un report du dernier jour d’audience. L’arbitre ayant voulu, à au moins une reprise, continuer l’audience en après-midi, on l’a informé que les audiences n’étaient prévues qu’en matinée parce que le demandeur souffrait du syndrome de fatigue chronique. Il y a divergence de vue quant à la réaction de l’arbitre face à cette situation. Dans une lettre adressée à la Commission le 19 septembre 1988, le demandeur cherchait à obtenir la récusation de l’arbitre pour cause de partialité et disait croire qu’une transcription était nécessaire pour assurer un compte rendu exact du déroulement de l’audience.

[10] Pour sa part, l’avocat du Ministère a demandé la radiation de certaines prétentions du demandeur, y compris l’allégation que le Ministère avait violé les

the applicant's Charter rights. The 349-page written submission contained, in part, a history of the treatment of disabled people, the purpose of subsection 15(1) of the Charter, some of the jurisprudence relating to it and some legal arguments. The Adjudicator ruled that he had the jurisdiction to consider Charter arguments and entertained the applicant's Charter submissions.

[11] In a decision dated October 20, 1998, the applicant's grievance was denied. In the reasons for decision, the Adjudicator addressed some but not all of the issues and objections raised by the applicant during the hearing. He did address the amendments that the applicant had sought to adduce in respect of the relief sought, describing the \$10,000,000 as a "contradiction" and "a ridiculous abuse of the grievance process". He rejected all of the proposed amendments on the basis of *Burchill v. Attorney General of Canada*, [1981] 1 F.C. 109 (C.A.). He also rejected the applicant's claim that the Ministry had breached his Charter rights, writing (applicant's record, at page 63):

However, the grievor has failed to satisfy me on the evidence that in terminating his employment the employer engaged in any violation of either the CHRA or the Charter.

Legal Issues

[12] After having reviewed all submissions, including those entered by the applicant on the first day of the hearings, and in view of their considerable number, I have found it necessary to group them under six general categories. The first category of submissions concerns whether there exists a reasonable apprehension that the Adjudicator was biased against the applicant. The second category covers whether the Adjudicator breached other principles of natural justice and procedural fairness. The third category covers whether the Adjudicator committed a jurisdictional error by ignoring relevant considerations. The fourth category of submissions concerns whether the Adjudicator erred in law on a number of different points. The fifth category covers whether the Adjudicator made an

droits que lui garantit la Charte. Les 349 pages de prétentions écrites contiennent notamment un historique du traitement des personnes handicapées, des arguments sur le but visé par le paragraphe 15(1) de la Charte, une partie de la jurisprudence sur cette question et certains arguments juridiques. L'arbitre a conclu qu'il avait compétence pour entendre des arguments fondés sur la Charte et il a entendu ceux du demandeur.

[11] Le grief du demandeur a été rejeté dans une décision datée du 20 octobre 1998. Dans ses motifs, l'arbitre traite d'une partie des questions et objections soulevées par le demandeur à l'audience. Il s'est arrêté sur les modifications que le demandeur a voulu apporter au redressement demandé, disant que la somme de 10 millions de dollars était une «contradiction» et «un abus ridicule de la procédure de règlement des griefs». Il a rejeté toutes les modifications proposées en se fondant sur *Burchill c. Procureur général du Canada*, [1981] 1 C.F. 109 (C.A.). Il a aussi rejeté l'allégation du demandeur que le Ministère avait violé les droits que lui garantit la Charte, s'exprimant ainsi (dossier du demandeur, à la page 63):

Toutefois, le fonctionnaire s'estimant lésé n'a pas réussi à me convaincre, d'après l'ensemble de la preuve, que l'employeur a violé de quelque manière que ce soit la LCDP ou la Charte en le licenciant.

Les questions juridiques

[12] Après examen de toutes les prétentions, y compris celles que le demandeur a présentées le premier jour de l'audience, et comme elles sont très nombreuses, j'ai jugé nécessaire de les regrouper en six grandes catégories. La première porte sur l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de l'arbitre vis-à-vis le demandeur. La deuxième porte sur la question de savoir si l'arbitre a violé d'autres principes de la justice naturelle et de l'équité procédurale. La troisième vise à déterminer si l'arbitre a commis une erreur juridictionnelle en ne tenant pas compte de considérations pertinentes. La quatrième porte sur la question de savoir si l'arbitre a commis différentes erreurs de droit. La cinquième porte sur la question de savoir si l'arbitre a commis une erreur de fait. La

erroneous finding of fact. The sixth category concerns whether the Ministry violated the applicant's rights under the *Canadian Charter of Rights And Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) (hereinafter Charter). Submissions not found under one of these headings were considered by this Court to be without merit. Much of the evidence which the applicant attempted to adduce in his written representations on the first day of hearings was ruled inadmissible.

Bias

[13] The applicant submits that many of the Adjudicator's actions "were biased against me and were prejudicial to my case" (paragraph 149 of the applicant's memorandum). This Court understands this as a reference to an apprehension by the applicant that the Adjudicator was personally biased against him. This must be distinguished from the institutional bias which the applicant's written submissions do not support.

[14] This Court agrees with the submission of the respondent that the test for such bias is to be found in the dissenting opinion of de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369. This Court must, therefore, look at whether there is a reasonable apprehension of bias. It must ask itself whether an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through, would conclude that there was a reasonable apprehension of bias.

[15] The respondent also submitted that allegations of bias must not succeed unless the impugned conduct, taken in context, truly demonstrates a sound basis for the perception that a particular determination has been made on the basis of prejudice or generalization. Counsel relies for this proposition on *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484. In his reasons Cory J. wrote [at page 541]:

These examples demonstrate that allegations of perceived judicial bias will generally not succeed unless the impugned conduct, taken in context, truly demonstrates a sound basis for perceiving that a particular determination has been made

sixième vise à déterminer si le Ministère a violé les droits garantis au demandeur par la *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.) (ci-après la Charte). La Cour n'a inclus dans aucune catégorie les prétentions qu'elle jugeait sans fondement. Une grande partie de la preuve que le demandeur voulait déposer au moyen de ses prétentions écrites le premier jour de l'audience est inadmissible.

La partialité

[13] Le demandeur soutient que plusieurs des actions de l'arbitre [TRADUCTION] «étaient empreintes de partialité à mon égard et causaient un préjudice à ma cause» (paragraphe 149 du mémoire du demandeur). La Cour considère que ceci renvoie à la crainte du demandeur que l'arbitre ait eu un préjugé personnel à son égard. Il faut distinguer cette allégation de celle de partialité systémique, dont les prétentions écrites du demandeur ne démontrent pas l'existence.

[14] La Cour partage l'avis du défendeur que le critère applicable en matière de partialité se trouve dans la dissidence du juge de Grandpré dans *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369. La Cour doit donc chercher à déterminer s'il y a une crainte raisonnable de partialité. Elle doit se demander si une personne bien renseignée, qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique, conclurait à l'existence d'une crainte de partialité raisonnable.

[15] Le défendeur a aussi soutenu que les allégations de partialité ne pouvaient être admises à moins que la conduite reprochée, interprétée selon le contexte, ne crée véritablement l'impression qu'une décision a été prise sur la foi d'un préjugé ou de généralisations. L'avocat s'appuie ici sur *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484. Dans ses motifs, le juge Cory écrit ceci [à la page 541]:

Ces exemples montrent que les allégations de crainte de partialité ne seront généralement pas admises à moins que la conduite reprochée, interprétée selon son contexte, ne crée véritablement l'impression qu'une décision a été prise sur la

on the basis of prejudice or generalizations. One overriding principle that arises from these cases is that the impugned comments or other conduct must not be looked at in isolation. Rather it must be considered in the context of the circumstances, and in light of the whole proceeding.

Though this decision centred around the remarks made by a youth court judge, the principle enunciated is applicable to tribunals such as adjudicators presiding at a PSSRA hearing.

[16] In support of his claim of bias the applicant submits extensive evidence centring around three allegations. The first allegation is that the Adjudicator showed consistent deference to counsel for the Ministry. The evidence listed at paragraph 148 of the applicant's memorandum in support of this allegation, however, can do little to tempt this Court towards a finding of bias. It consists of statements and procedural rulings by the Adjudicator to which the applicant ascribes Machiavellian motives. Though the evidence, at first blush, might raise one's eyebrows, this Court gives it little weight in light of the evidence tendered in the affidavit of the respondent's witness, Ms. Patti Bordeleau. She was present during the adjudication hearing. Looking at this evidence realistically and practically, this Court cannot conclude that it raises a reasonable apprehension of bias.

[17] The second lot of evidence that the applicant relies on centres around the admission into evidence of a Canadian Human Rights Commission complaint form completed earlier by the applicant. The applicant had objected that admitting the form into the tribunal record was improper while counsel for the Ministry had argued that the form was relevant and that its veracity was not disputed by the applicant. The Adjudicator entered the form and stated in his reasons that he "would weigh [the form] accordingly" (applicant's record, at page 56). The applicant maintains in his application that the admission of this form into the record and the two references to it in the Adjudicator's reasons were improper and demonstrate that the Adjudicator was "spiteful" and had an opprobrious "attitude".

foi d'un préjugé ou de généralisations. Voici le principe primordial qui se dégage de cette jurisprudence: les commentaires ou la conduite reprochés ne doivent pas être examinés isolément, mais bien selon le contexte des circonstances et par rapport à l'ensemble de la procédure.

Même si cette décision portait sur les commentaires d'un juge d'un tribunal de la jeunesse, le principe énoncé s'applique aux tribunaux tels que les arbitres qui président à une audience tenue en vertu de la LRTFP.

[16] À l'appui de son allégation de partialité le demandeur présente une preuve abondante regroupée autour de trois allégations. La première veut que l'arbitre s'en remettait constamment à l'avocat du Ministère. La preuve soumise au paragraphe 148 du mémoire du demandeur à l'appui de cette allégation ne contient pas grand-chose qui amènerait la Cour à conclure à la partialité. Il s'agit de déclarations ou de décisions de procédure de l'arbitre, dans lesquelles le demandeur voit de noirs desseins. Bien que cette preuve puisse surprendre à première vue, elle n'a pas grand poids aux yeux de la Cour au vu de l'affidavit du témoin du défendeur, M^{me} Patti Bordeleau. Elle était présente lors de l'audience. En étudiant cette preuve de façon réaliste et pratique, la Cour ne peut conclure qu'elle établit une crainte raisonnable de partialité.

[17] Le deuxième groupe d'éléments de preuve sur laquelle le demandeur s'appuie porte sur l'autorisation de déposer en preuve un formulaire de la plainte à la Commission canadienne des droits de la personne que le demandeur avait préparé plus tôt. Le demandeur s'était objecté au dépôt de ce formulaire au dossier du tribunal, dépôt qu'il avait qualifié de déraisonnable, alors que l'avocat du Ministère avait soutenu que le formulaire était pertinent et que le demandeur n'en contestait pas la véracité. L'arbitre a accepté le formulaire et déclaré, dans ses motifs, qu'il «l'apprécierait en conséquence» (dossier du demandeur, à la page 56). Le demandeur soutient dans sa demande que le dépôt de ce document au dossier et les deux références à ce sujet dans les motifs de l'arbitre sont mal fondés, et que l'arbitre a été «malveillant» et avait une «attitude» chargée d'opprobre à son égard.

[18] The Adjudicator's decision to weigh the complaint form "accordingly" implies that he admitted it with an eye to accurately weighing its relevancy or necessity when it came time to develop his reasons. As the master of his own procedure, the Adjudicator had the discretion to do this. The admission of the form *per se*, therefore, cannot ground the claim that the applicant seeks to make; the applicant needs some additional piece of cogent evidence inferring bias. Instead of solid evidence, however, the applicant has tendered allegations that, in admitting the complaint form, the Adjudicator may have breached the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21 or breached a rule concerning the admissibility of evidence. Neither of these allegations, however, bear up to scrutiny, as shown below. They do not amount, therefore, to the solid evidence on which this Court, weighing matters realistically, practically and thinking them through, would conclude that there was a reasonable apprehension of bias. This conclusion may also be applied to the other procedural decisions made by the Adjudicator which the applicant alleges demonstrate a bias against him. Whether the admission of the complaint form by the Adjudicator breaches the duty of fairness owed to the applicant will be examined below.

[19] The third lot of evidence that the applicant relies on centres around the Adjudicator's comments concerning the applicant's efforts to increase the relief sought. The applicant requested in his grievance to the board that he receive, in part, undetermined general damages. Mid-way through the hearings, the applicant attempted to amend his claim for general damages to read \$200,000 and sought the censure of certain employees at the Ministry. The applicant still later attempted to add further relief: \$2,000,000 for conspiracy to violate his Charter rights and \$10,000,000 in punitive damages for the same. The Adjudicator, in his decision, rejected all of the new claims for damages, referring to the claim for \$10,000,000 as a "contradiction" and "a ridiculous abuse of the grievance process" (applicant's record, at page 64).

[18] La décision de l'arbitre d'apprécier le formulaire «en conséquence» laisse supposer qu'il l'a accepté en vue d'en évaluer la pertinence ou la nécessité au moment de rédiger ses motifs. L'arbitre avait le pouvoir discrétionnaire de procéder ainsi, car il est le maître de sa procédure. Le fait que le formulaire ait été accepté ne peut donc en soi justifier la revendication du demandeur. Il faut un élément de preuve supplémentaire convaincant pour indiquer l'existence de partialité. Toutefois, au lieu de présenter une preuve bien étayée, le demandeur soutient qu'en acceptant le formulaire de plainte, l'arbitre a peut-être violé la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, ou une règle portant sur la recevabilité de la preuve. Ces allégations ne résistent toutefois pas à l'examen, comme on le verra plus loin. Elles ne constituent donc pas la preuve bien étayée sur laquelle la Cour, en étudiant la question en profondeur de façon réaliste et pratique, s'appuierait pour conclure à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité. Cette conclusion s'applique aussi aux autres décisions de procédure prises par l'arbitre et citées par le demandeur comme démontrant l'existence de partialité contre lui. La question de savoir si le fait que l'arbitre ait accepté le formulaire de plainte viole le devoir d'équité existant envers le demandeur sera examinée plus loin.

[19] Le troisième groupe d'éléments de preuve sur laquelle le demandeur s'appuie porte sur les commentaires de l'arbitre au sujet de sa tentative de bonifier le redressement demandé. Dans le grief présenté à la Commission, le demandeur cherche notamment à obtenir des dommages généraux pour une somme non précisée. Au cours de l'audience, le demandeur a voulu modifier sa réclamation pour chiffrer les dommages généraux à 200 000 \$ et a demandé que certains employés du Ministère fassent l'objet d'un blâme. Plus tard, le demandeur a cherché à obtenir un autre redressement, visant cette fois l'obtention de 2 millions de dollars pour complot en vue de violer les droits que lui garantit la Charte et de 10 millions de dollars en tant que dommages punitifs à ce titre. Dans sa décision, l'arbitre rejette toutes les nouvelles demandes en dommages-intérêts et qualifie la réclamation de 10 millions de dollars de «contradiction» et «d'abus ridicule de la procédure de règlement de grief» (dossier du demandeur, à la page 64).

[20] With regards to the Adjudicator's first comment, there is no evidence that this final claim contradicted previous relief sought. As to the second comment, it portrays an Adjudicator who believes that the claim was not only brought in complete disregard to procedure but was, at \$10,000,000, likely vexatious. The fact that the second comment was expressed in such emphatic terms does not, in the circumstances, help the applicant's claim. Correct or not in his assessment, neither comment would lead an informed person, viewing the matter realistically and practically to conclude that the Adjudicator was prejudiced towards the applicant.

Breach of Natural Justice or Procedural Fairness

[21] The applicant submits that the Adjudicator breached principles of natural justice and procedural fairness repeatedly throughout the hearing and in his reasons. First, the applicant submits that the duty to be fair required the Adjudicator to comment on, or at least acknowledge, certain issues raised and statements made by the applicant during the hearing. Neither party made any legal submissions to help guide this Court in its findings.

[22] For over 20 years it has been well established in law that a tribunal is not required in its written reasons to refer to every issue raised by the parties or to every finding leading to the ultimate conclusion. Dickson J., as he was then, wrote in *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association et al.*, [1975] 1 S.C.R. 382 (hereinafter *SEIU*) [at page 391]:

The reasons for decision of the Board do not state the number of persons employed by S.R.N.A. and the Board did not expressly find that S.R.N.A. was an employer or employer's agent but I do not regard this as fatal to the Board's jurisdiction. A tribunal is not required to make an explicit written finding on each constituent element, however subordinate, leading to its final conclusion. The role of the Court in a case such as this is supervisory, not appellate: s. 21 of the Act.

[20] Au sujet du premier commentaire de l'arbitre, rien dans la preuve ne démontre l'existence d'une contradiction entre la réclamation finale et le premier redressement demandé. Quant au second commentaire, il fait ressortir la conviction de l'arbitre que la réclamation était non seulement un abus de procédure, mais qu'elle était probablement vexatoire compte tenu du montant de 10 millions de dollars. Le fait que ce commentaire soit exprimé en des termes si frappants n'appuie pas la prétention du demandeur dans les circonstances. Que leur contenu ait été le résultat d'une évaluation juste ou non, ces commentaires n'amèneraient pas une personne bien renseignée, qui étudierait la question de façon réaliste et pratique, à conclure que l'arbitre a fait preuve de partialité envers le demandeur.

La violation des principes de justice naturelle ou de l'équité procédurale

[21] Le demandeur soutient que l'arbitre a violé les principes de justice naturelle et de l'équité procédurale de façon répétée lors de l'audience et dans ses motifs. Premièrement, il soutient que le devoir d'équité oblige l'arbitre à commenter ou, au moins, à mentionner certaines questions soulevées et certaines déclarations faites par le demandeur à l'audience. Les deux parties n'ont présenté aucun argument juridique pour aider la Cour à trancher cette question.

[22] Depuis plus de 20 ans, il est bien établi en droit qu'un tribunal n'est pas tenu de faire état, dans ses motifs écrits, de toutes les questions soulevées par les parties ou de toutes les conclusions qui ont mené à sa décision. Le juge Dickson, alors juge puîné, a écrit dans *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association et autres*, [1975] 1 R.C.S. 382 (ci-après *UIES*) [à la page 391]:

Les motifs de la décision de la Commission ne précisent pas le nombre de personnes employées par la S.R.N.A. et la Commission n'a pas expressément conclu que la S.R.N.A. était un employeur ou un représentant d'employeur, mais je ne considère pas que cela soit fatal à la compétence de la Commission. Un organisme n'est pas tenu de conclure explicitement par écrit sur chaque élément constitutif, si subordonné soit-il, qui mène à sa décision finale. Le rôle de la Cour dans un cas de ce genre est un rôle de surveillance, non d'appel: art. 21 de la loi.

In light of the recent decision by L'Heureux-Dubé J. in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, however, some observers might wonder whether the principle enunciated by Dickson J. continues to be applicable. On analysing the factors enumerated by L'Heureux-Dubé J., this Court believes that it continues to accurately reflect the law in relation to the contents of a tribunal's reasons.

[23] The first factor referred to in *Baker, supra* is the nature of the decision being made. The nature of an adjudication hearing is based on its role in establishing the rights of employees in respect of a collective agreement, arbitral award or actions by the public service. The provision under which the applicant's hearing was convoked is subparagraph 92(1)(b)(ii) [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68] of the PSSRA, *supra*:

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

...

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

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

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

...

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

Establishing an employee's rights requires the determination of questions of fact and questions of law during the hearing. To help the adjudicator conduct hearings, the PSSRA grants him or her some of the powers of a superior court of general jurisdiction. Section 25 provides, in part:

25. The Board has, in relation to the hearing or determination of any proceeding before it, power

(a) to summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath,

Certains observateurs peuvent toutefois se demander si le principe énoncé par le juge Dickson est toujours pertinent, au vu de la décision récente du juge L'Heureux-Dubé dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817. Après analyse des facteurs énumérés par le juge L'Heureux-Dubé, la Cour est d'avis que ce principe reflète toujours l'état du droit quant au contenu des motifs d'un tribunal.

[23] Le premier facteur mentionné dans *Baker, précité*, est la nature de la décision rendue. La nature d'une audience d'arbitrage tient à son rôle dans la détermination des droits des employés en vertu de la convention collective, d'une sentence arbitrale, ou face aux décisions prises par l'administration publique. L'audition du grief du demandeur s'est tenue en application du sous-alinéa 92(1)b(ii) [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68] de la LRTFP, précitée:

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

[. . .]

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

La détermination des droits d'un employé exige que des questions de fait et de droit soient tranchées à l'audience. Afin d'aider les arbitres dans la conduite des audiences, la LRTFP leur accorde certains des pouvoirs d'une cour supérieure de compétence générale. L'article 25 prévoit notamment que:

25. En ce qui concerne l'audition ou le règlement de toute affaire dont elle est saisie, la Commission peut:

a) de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives, convoquer des témoins et les

and to produce such documents and things as the Board deems requisite to the full investigation and consideration of matters within its jurisdiction, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) to administer oaths and solemn affirmations;

Adjudicators are granted these powers through the operation of section 96.1 [as enacted *idem*, s. 70] of the PSSRA, *supra*. Section 96.1 provides:

96.1 An adjudicator has, in relation to the adjudication, all the powers, rights and privileges of the Board, other than the power to make regulations under section 22.

The rights-oriented nature of an adjudicator's decision and the powers granted to him or her by the PSSRA militate in favour of greater procedural safeguards.

[24] The second factor referred to in *Baker, supra* is the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which a tribunal operates. Under the statutory scheme, and as exemplified by section 92 of the PSSRA, *supra* as cited above, the position of adjudicators is that of a final decision maker in respect of a grievance by an employee. No appeal from an adjudicator's decision is provided for, though, an employee may seek its judicial review. This suggests that more procedural safeguards are appropriate.

[25] A significant factor in identifying the appropriate rules of procedural fairness is the importance of the decision to the individual affected. In the case at bar, the primary ramification of the decision for the applicant appears, on review of his letters to the Ministry and submissions to the Adjudicator, to centre around such financial matters as severance pay, superannuation and other benefits to which he was entitled while on leave. For example, a letter from the applicant to the Ministry dated December 7, 1995 provides (respondent's record, at Tab 17):

The pension information clearly illustrates that it would be detrimental to my short-term and long-term financial opportunities and security to take a medical retirement.

contraindre à comparaître et à déposer sous serment oralement ou par écrit ainsi qu'à produire les documents et objets que la Commission estime indispensables pour mener à bien ses enquêtes et examens sur les questions de sa compétence;

b) faire prêter serment et recevoir les affirmations solennelles;

Les arbitres ont reçu ces pouvoirs en vertu de l'article 96.1 [édicte, *idem*, art. 70] de la LRTFP, précitée. Cet article prévoit que:

96.1 L'arbitre de grief a, dans le cadre de l'affaire dont il est saisi, tous les droits et pouvoirs de la Commission, sauf le pouvoir réglementaire prévu à l'article 22.

Le fait que la nature de la décision de l'arbitre porte sur des droits, et les pouvoirs que la LRTFP lui accorde, vont dans le sens d'une protection procédurale plus importante.

[24] Le deuxième facteur mentionné dans *Baker*, précité, est la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant le tribunal. En vertu du régime législatif, comme on le voit dans l'article 92 de la LRTFP, précitée, l'arbitre est le décideur de dernier recours relativement au grief d'un employé. Aucun appel n'est prévu contre la décision d'un arbitre, bien qu'un employé puisse demander le contrôle judiciaire. Ceci va dans le sens d'une protection procédurale plus importante.

[25] L'importance de la décision pour la personne visée est un facteur important dans la recherche des règles appropriées de l'équité procédurale. En l'instance, l'effet le plus important de la décision sur le demandeur semble, au vu de ses lettres au Ministère et des arguments présentés à l'arbitre, être lié à des questions financières comme l'indemnité de départ, la retraite, et les autres avantages auxquels il avait droit alors qu'il était en congé. À titre d'exemple, il a écrit ceci au Ministère le 7 décembre 1995 (dossier du défendeur, onglet 17):

[TRADUCTION] Les renseignements portant sur la retraite indiquent clairement qu'une retraite pour raisons médicales serait au détriment de mes intérêts financiers à court et à long terme.

The fact that the importance of the decision for the applicant was primarily financial in nature militates only moderately in favour of strong procedural safeguards.

[26] The fourth relevant factor is the practice concerning procedure which the tribunal has developed over time. Procedure in respect of the decisions rendered by adjudicators is guided by subsection 100(3) of the PSSRA, *supra*:

100. . . .

(3) The Board may make regulations in relation to the adjudication of grievances, including regulations respecting

. . .

(d) the form of decisions rendered by adjudicators.

Paragraph 83(c) of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, 1993* SOR/93-348 (hereinafter *P.S.S.R.B. Regulations*) provide:

83. The decision of an adjudicator or a board of adjudication shall contain

- (a) a summary of the grievance;
- (b) a summary of the representations of the parties; and
- (c) the reasons for the decision.

The use of the word “summary” implies that not all representations of the parties need be recorded in an adjudicator’s decision. This Court notes that the word summary is defined in the *Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press, Oxford: 1989) as: “Containing or comprising the chief points or the sum and substance of a matter;”. Paragraph 83(c) of the *P.S.S.R.B. Regulations, supra* is a significant factor in suggesting that fewer procedural safeguards are called for.

[27] In balancing all the above-mentioned factors, this Court concludes that an adjudicator’s duty of fairness does not require that every argument and issue raised during a hearing under the PSSRA, *supra*, and in particular those relating to bias and those listed in the applicant’s memorandum at paragraph 151, be acknowledged in the written reasons. L’Heureux-Dubé J., in *Baker, supra*, wrote that the list of factors

Étant donné que l’importance de la décision pour le demandeur est d’abord de nature financière, une protection procédurale importante est moins essentielle.

[26] Le quatrième facteur pertinent est la pratique de l’organisme quant à sa propre procédure. La procédure applicable aux décisions rendues par les arbitres se fonde sur le paragraphe 100(3) de la LRFP, précitée:

100. [. . .]

(3) La Commission peut prendre des règlements régissant l’arbitrage des griefs, notamment en ce qui concerne:

[. . .]

d) la forme des décisions rendues par les arbitres.

L’alinéa 83c) du *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. (1993)*, DORS/93-348 (ci-après le *Règlement de la C.R.T.F.P.*) porte que:

83. La décision de l’arbitre de grief ou du conseil d’arbitrage contient:

- a) un sommaire du grief;
- b) un sommaire des observations des parties;
- c) les motifs de la décision.

L’utilisation du terme «sommaire» (*summary*) suppose que la décision de l’arbitre n’a pas à consigner toutes les prétentions des parties. La Cour prend note de la définition donnée à ce mot dans le *Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press, Oxford: 1989), soit: [TRADUCTION] «comprenant les points principaux ou la substance d’une question». L’alinéa 83c) du *Règlement de la C.R.T.F.P.*, précité, va donc fortement dans le sens d’une protection procédurale moins importante.

[27] Pondérant tous ces facteurs, la Cour en arrive à la conclusion que le devoir d’équité procédurale de l’arbitre n’exige pas que tous les arguments présentés et toutes les questions soulevées dans le cadre d’une audition en vertu de la LRFP, précitée, notamment ceux et celles qui portent sur la partialité ou qui sont énumérés au paragraphe 151 du mémoire du demandeur, soient mentionnés dans les motifs écrits. Dans

enumerated in her decision is not exhaustive. This Court's conclusion in this matter was reached, however, without the need to refer to other factors which, in other circumstances, will clearly be pertinent to deciding the correct level of procedural fairness.

[28] The second submission by the applicant in respect of procedural fairness is grounded on the allegations that the Adjudicator attempted to push the applicant to speed up the schedule, showed a disregard for the applicant's disability and contempt towards him personally. He cites as examples several attempts by the Adjudicator to continue hearing submissions past noon despite that each of the three hearings were scheduled to end at that time and despite that the Adjudicator was reminded of this. He also asserts that the Adjudicator was not happy about the fact that the hearings had been scheduled over three days. The respondent denies the applicant's allegations.

[29] The Adjudicator's written reasons reveal little about how he accommodated the applicant's needs. They do imply that two requests for adjournments were rejected and that the third day of hearings was held, as scheduled, despite that the applicant objected. The Court can find no fault, however, with these decisions. The reasons also reveal that the applicant's oral representations, made in lieu of written submissions (due to his disabilities), were accepted by the Adjudicator despite objections from counsel for the Ministry.

[30] The evidence of the applicant is much more unequivocal in the manner in which it impugns the actions and motives of the Adjudicator but it amounts only to allegations which, in the face of those found in the affidavit of Ms. Patti Bordeleau, this Court chooses not to accept. It appears that the Adjudicator was unfamiliar with the schedule of hearing times and dates. He had to be brought up to speed by either the applicant or counsel for the Ministry. This does not mean, however, that the evidence infers that the Adjudicator attempted to push the applicant to hurry up or that he showed a disregard for the applicant's

Baker, précité, le juge L'Heureux-Dubé a écrit que la liste des facteurs dont elle avait fait état n'était pas exhaustive. En l'instance, la Cour est arrivée à sa conclusion sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir d'autres facteurs qui, dans d'autres circonstances, seraient clairement pertinents pour décider du niveau approprié d'équité procédurale.

[28] Le deuxième argument du demandeur quant à l'équité procédurale est lié à ses allégations que l'arbitre a voulu l'amener à accélérer le processus, qu'il n'a pas tenu compte de son incapacité et qu'il a fait preuve de mépris à son endroit. Il cite en exemple plusieurs tentatives de l'arbitre de continuer les procédures après midi, même si l'horaire prévoyait que chacune des séances devait se terminer à ce moment-là et qu'on l'avait rappelé à l'arbitre. Il affirme aussi que l'arbitre n'était pas content que l'audience ait eu une durée prévue de trois jours. Le défendeur nie les allégations du demandeur.

[29] Les motifs écrits de l'arbitre n'indiquent pas vraiment de quelle façon il a tenu compte des besoins du demandeur. Il en ressort que deux demandes d'ajournement ont été rejetées et que le troisième jour de l'audience a eu lieu comme prévu, nonobstant les objections du demandeur. La Cour ne voit pas ce qu'elle pourrait reprocher à ces décisions. On voit aussi dans les motifs que l'arbitre a accepté le dépôt des prétentions écrites du demandeur à titre de plaidoirie orale, pour tenir compte de l'incapacité de ce dernier, nonobstant les objections de l'avocat du Ministère.

[30] Le témoignage du demandeur met en cause de façon encore plus claire les actions et la motivation de l'arbitre, mais il n'équivaut qu'à des allégations que la Cour ne retient pas, au vu du contenu de l'affidavit de M^{me} Patti Bordeleau. Il semble que l'arbitre n'était pas au courant du calendrier fixé pour l'audience. Il a fallu que le demandeur ou l'avocat du Ministère l'en informe. Ceci ne veut toutefois pas dire qu'on peut interpréter la preuve comme indiquant que l'arbitre a tenté de bousculer le demandeur ou qu'il n'a pas tenu compte de son incapacité. La preuve ne contient donc pas de motif justifiant une demande fondée sur une

disability. The evidence, therefore, cannot ground a claim based on the breach of procedural fairness or natural justice.

[31] The applicant's third submission which is relevant to procedural fairness is that the Adjudicator improperly admitted evidence tendered by the respondent. This evidence includes a copy of one document which was disclosed to the applicant just prior to the hearing. It also includes the applicant's Canadian Human Rights Commission complaint form (hereinafter complaint form) which the applicant maintains was confidential. The form contained an allegation that the Treasury Board had a policy of terminating disabled employees and that this contravened section 10 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6. At the hearing, counsel for the Ministry argued, in part, that both pieces of evidence were relevant. The Adjudicator entered the first document "as it was clearly relevant" (applicant's record, at page 45) and entered the complaint form, indicating that he "would weigh it accordingly" (applicant's record, at page 56).

[32] The applicant's submission that the entering of the complaint form was a breach of the rules of procedural fairness is grounded on the assertion that the form was confidential pursuant to sections 7 and 8 of the *Privacy Act*, *supra*. The Court notes, however, that the complaint form was not confidential due to the operation of paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act*, *supra*:

8. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

. . .

(b) for any purpose in accordance with any Act of Parliament or any regulation made thereunder that authorizes its disclosure;

Paragraph 44(4)(a) of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 provides:

violation de l'équité procédurale ou de la justice naturelle.

[31] La troisième allégation du demandeur qui touche à l'équité procédurale veut que l'arbitre a eu tort d'admettre la preuve du défendeur. Celle-ci comprend un document qui a été communiqué au demandeur juste avant l'audience. Elle comprend également le formulaire de réclamation présenté à la Commission canadienne des droits de la personne (ci-après le formulaire de réclamation) par le demandeur, auquel ce dernier attribue un caractère de confidentialité. Le formulaire contient l'allégation qu'il existe une politique du Conseil du Trésor visant le licenciement des employés souffrant d'une incapacité, contrairement à l'article 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6. À l'audience, l'avocat du Ministère a notamment soutenu que ces deux documents étaient pertinents. L'arbitre a autorisé le dépôt du premier document, au motif que c'était «manifestement un document pertinent» (dossier du demandeur, à la page 45), et il a fait de même pour le formulaire de plainte en disant qu'il «l'apprécierait en conséquence» (dossier du demandeur, à la page 56).

[32] L'allégation du demandeur que le dépôt du formulaire de plainte constitue une violation des règles de l'équité procédurale se fonde sur son affirmation que le formulaire est confidentiel en vertu des articles 7 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, précitée. Toutefois, la Cour souligne que le formulaire n'est pas confidentiel compte tenu de l'alinéa 8(2)(b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, précitée:

8. [. . .]

(2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants:

[. . .]

b) communication aux fins qui sont conformes avec les lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette communication;

L'alinéa 44(4)(a) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985) ch. H-6, prévoit que:

44. . . .

(4) After receipt of a report referred to in subsection (1), the Commission

(a) shall notify in writing the complainant and the person against whom the complaint was made of its action under subsection (2) or (3); and

The Canadian Human Rights Commission was, therefore, allowed to disclose the form to the Ministry. Paragraph 8(2)(d) of the *Privacy Act, supra* also operates, in the circumstances, to render the complaint form non-confidential:

8. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

. . .

(d) to the Attorney General of Canada for use in legal proceedings involving the Crown in right of Canada or the Government of Canada

As the complaint form was not confidential, the submission has no basis and, therefore, must fail.

[33] With regards to the first document admitted into evidence by the Adjudicator, this Court need only, for the most part, refer to the factors enumerated in *Baker, supra* and considered above. The only factor requiring comment concerns the relevant practice of a tribunal. The practice of adjudicators in respect of the admission of evidence at a hearing is guided by section 25 of the PSSRA, *supra* which provides:

25. The Board has, in relation to the hearing or determination of any proceeding before it, power

. . .

(c) to receive and accept such evidence and information on oath, affidavit or otherwise as in its discretion it sees fit, whether admissible in a court of law or not and, without limiting the generality of the foregoing, to refuse to accept any evidence that is not presented in the form and within the time prescribed;

This section strongly suggests that only a minimum of procedural safeguards *vis-à-vis* the admission of evidence at a PSSRA hearing are required. Balanced

44. [. . .]

(4) Après réception du rapport, la Commission:

a) informe par écrit les parties à la plainte de la décision qu'elle a prise en vertu des paragraphes (2) ou (3);

La Commission canadienne des droits de la personne était donc autorisée à transmettre le formulaire au Ministère. L'alinéa 8(2)d) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, précitée, enlève aussi toute confidentialité au formulaire de plainte en l'instance:

8. [. . .]

(2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants:

[. . .]

d) communication au procureur général du Canada pour usage dans des poursuites judiciaires intéressant la Couronne du chef du Canada ou le gouvernement fédéral;

Comme le formulaire de plainte n'était pas confidentiel, l'allégation n'est pas fondée et elle est rejetée.

[33] Quant au premier document dont l'arbitre a autorisé le dépôt en preuve, il suffit que la Cour renvoie en majeure partie aux facteurs énumérés dans *Baker*, précité, et examinés précédemment. Le seul facteur à commenter est celui de la pratique adoptée par le tribunal. La pratique des arbitres quant à la détermination de l'admissibilité d'un élément de preuve à l'audience se fonde sur l'article 25 de la LRTFP, précitée, qui prévoit que:

25. En ce qui concerne l'audition ou le règlement de toute affaire dont elle est saisie, la Commission peut:

[. . .]

c) recevoir et accepter, sous serment, par affidavit ou sous toute autre forme, les éléments de preuve et les renseignements qu'elle juge appropriés, qu'ils soient admissibles ou non en justice, et notamment refuser tout élément de preuve qui n'est pas présenté dans la forme et au moment prévus par règlement;

Cet article indique fortement que seule une protection procédurale minimale est nécessaire en matière d'admission d'éléments de preuve lors d'une audience

with the other factors detailed in *Baker, supra* and mentioned above, this Court finds that the Adjudicator was not required by the rules of procedural fairness to refuse the document given to the applicant just prior to the hearing. Though this Court has found that, in regards to the applicant's complaint form, sections 7 and 8 of the *Privacy Act, supra* were not breached, it concludes, in addition, that the admission and reference to a complaint form is not a breach of the rules of procedural fairness.

[34] The applicant's one concern involving natural justice focuses on the decision by the Board not to provide him with a transcript of the hearings. In a letter sent to the Board after the second day of hearings the applicant expressed the opinion that transcripts would enable him to better impeach the Adjudicator. The Board never responded.

[35] The applicant argues that due to his disability and his impecunious state, the implementation of the Board's policy of not recording the proceedings discriminated against him pursuant to subsection 15(1) of the Charter. As a result, the applicant argues, the Adjudicator breached a requirement of natural justice pursuant to *Rhéaume v. Canada* (1992), 11 Admin. L.R. (2d) 124 (F.C.A.). The respondent made no submissions in regards to this argument.

[36] Contrary to the applicant's submission, the decision in *Rhéaume, supra*, stands for the proposition that the rules of natural justice will never necessitate the need for transcripts. Marceau J.A. wrote [at page 125]:

In *Kandiah v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, unreported judgment dated April 13, 1992, file No. A-113-90, . . . this Court unequivocally stated that it did not believe that the obligation of a tribunal to provide a full tape recording of its proceedings and hearings could be derived from the mere fact that it is subject to the rules of natural justice or that it has a duty to give full effect to the fundamental rights of persons appearing before it as guaranteed by the *Charter*.

tendue en vertu de la LRTFP. En pondérant ceci avec les facteurs susmentionnés tirés de *Baker*, précité, la Cour conclut que l'arbitre n'était pas tenu, en vertu des règles de l'équité procédurale, de refuser le dépôt du document remis au demandeur juste avant l'audience. Bien que la Cour ait déjà conclu qu'il n'y avait pas eu contravention aux articles 7 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, précitée, dans le traitement du formulaire de plainte du demandeur, elle conclut aussi que l'autorisation de déposer un formulaire de plainte et le fait d'en faire mention ne constituent pas une violation des règles de l'équité procédurale.

[34] Au sujet de la justice naturelle, la préoccupation du demandeur porte sur la décision de la Commission de ne pas lui remettre une transcription de l'audience. Dans une lettre envoyée à la Commission après le deuxième jour d'audience, le demandeur déclarait qu'une transcription lui permettrait de faire récuser l'arbitre plus facilement. La Commission n'a jamais répondu à cette lettre.

[35] Le demandeur soutient que son incapacité et son manque de moyens font que la politique de la Commission de ne pas enregistrer ses audiences constitue une discrimination à son égard en vertu du paragraphe 15(1) de la Charte. S'appuyant sur *Rhéaume c. Canada* (1992), 11 Admin. L.R. (2d) 124 (C.A.F.), le demandeur soutient que l'arbitre a donc violé une des exigences de la justice naturelle. Le défendeur n'a fait aucune observation relativement à cet argument.

[36] Contrairement à ce que le demandeur prétend, *Rhéaume*, précité, établit que les règles de la justice naturelle n'imposent jamais la transcription. Le juge Marceau, J.C.A. a écrit ceci [à la page 125]:

En effet, cette Cour, dans l'arrêt *Kandiah c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, jugement du 13 avril 1992, non rapporté, dossier A-113-90, a affirmé, de façon non équivoque, qu'elle ne croyait pas que l'obligation d'un tribunal d'assurer un enregistrement intégral de ses procédés et auditions puisse découler de sa simple soumission aux règles de justice naturelle ou de son devoir de donner plein effet aux droits fondamentaux des plaideurs protégés par la *Charte*.

As neither party made any further submissions in regards to this issue, this Court notes the decision in *Canadian Union of Public Employees, Local 301 v. Montreal (City)*, [1997] 1 S.C.R. 793. Here, L'Heureux-Dubé J. [at page 842] found that an absence of a recording will only breach the rules of natural justice if it frustrates a court's attempt at appeal or review:

In the absence of a statutory right to a recording, courts must determine whether the record before it allows it to properly dispose of the application for appeal or review. If so, the absence of a transcript will not violate the rules of natural justice.

As neither the PSSRA, *supra* nor the P.S.S.R.B. Regulations, *supra* require that transcripts be made the reasoning of L'Heureux-Dubé J. applies to Board hearings.

[37] This Court has before it the Adjudicator's written reasons, the record before him and affidavits from the applicant and the respondent's witness testifying as to what occurred at the hearings. The applicant is correct to note that some parts of this material contradict other parts. This Court is able, however, to decide all matters based on this material. A lack of transcripts will not, therefore, result in a breach of natural justice. Whether the applicant's subsection 15(1) rights under the Charter have been breached will be determined in the section dealing with the applicant's Charter challenges.

Error in Making a Discretionary Decision

[38] The applicant submits that the Adjudicator erred in law when he denied the applicant's attempts to amend his pleadings during the hearing in an effort to claim additional relief. The applicant had not indicated the particular amount of damages which he was seeking in his original grievance form submitted to the Board. Subsequently, he had sought in his 349-page written submission to claim \$200,000 in general damages and \$10,000,000 in punitive damages. In rejecting these amendments, the Adjudicator relied on

Comme les parties n'ont fait aucune observation supplémentaire à ce sujet, la Cour souligne l'arrêt *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 793. Dans cette affaire, le juge L'Heureux-Dubé [à la page 842] a conclu que l'absence de transcription ne violait les règles de justice naturelle que si elle empêchait les cours de statuer sur une demande d'appel ou de révision:

En l'absence d'un droit à un enregistrement expressément reconnu par la loi, les cours de justice doivent déterminer si le dossier dont elles disposent leur permet de statuer convenablement sur la demande d'appel ou de révision. Si c'est le cas, l'absence d'une transcription ne violera pas les règles de justice naturelle.

Comme ni la LRTFP, précitée, ni le Règlement de la C.R.T.F.P., précité, ne prescrivent la transcription, le raisonnement du juge L'Heureux-Dubé s'applique aux audiences de la Commission.

[37] La Cour est saisie des motifs écrits de l'arbitre, du dossier qui lui était présenté, et des affidavits du demandeur et du témoin du défendeur portant sur le déroulement de l'audience. Le demandeur a raison de souligner que certains des documents en contredisent d'autres. La Cour peut toutefois trancher les questions en l'instance au vu de ces documents. L'absence de transcription ne constitue donc pas une violation de la justice naturelle. La question de savoir si les droits garantis au demandeur par le paragraphe 15(1) de la Charte ont été violés sera tranchée dans la partie des présents motifs qui traite des contestations du demandeur fondées sur la Charte.

La commission d'une erreur dans la prise d'une décision discrétionnaire

[38] Le demandeur soutient que l'arbitre a commis une erreur de droit en rejetant sa demande de modifier ses actes de procédure à l'audience pour réclamer un redressement additionnel. Dans son formulaire de grief présenté à la Commission, le demandeur n'avait pas précisé la somme des dommages-intérêts qu'il réclamait. Il a voulu par la suite, dans ses prétentions écrites de 349 pages, réclamer 200 000 \$ de dommages généraux et 10 millions de dollars de dommages punitifs. L'arbitre s'est appuyé sur *Burchill c.*

Burchill v. Attorney General of Canada, [1981] 1 F.C. 109 (C.A.).

[39] Though the applicant worded his claim in terms of a question of law, this Court considers that the decision in question was more in the vein of a discretionary one. That the Adjudicator cited *Burchill*, *supra* in support of his decision cannot change the fact that he decided the matter pursuant to a discretion over procedural matters granted him by the PSSRA, *supra*, as detailed below.

[40] The applicant submitted no law in respect of the standard applicable on review of the alleged error. The respondent submitted *Barry v. Canada (Treasury Board)* (1997), 221 N.R. 223 (F.C.A.) which advocates a standard of patent unreasonableness when reviewing how a collective agreement has been interpreted. In his decision, Robertson J.A. wrote [at page 240]:

In conclusion, the standard of review of an adjudicator's decision, rendered under the Act, with respect to the interpretation of the provisions of a collective agreement is whether the decision is patently unreasonable.

As the issue in question does not concern the interpretation of a collective agreement but, rather, concerns whether the Adjudicator erred in rejecting the applicant's grievance amendments, *Barry*, *supra* is not on point. The other case submitted by the respondent, *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941 is equally unhelpful as it involved a decision by the Board under section 99 of the PSSRA, *supra* and was decided on the basis that the Board's decision was a non-jurisdictional one. This Court adopts, therefore, the pragmatic and functional test as detailed in *Baker*, *supra* in order to determine the appropriate standard of review for the issue in question.

[41] The first factor to consider is that the nature of the question determined by the Adjudicator involved an interpretation and application of procedural rules. The second factor to consider is that the expertise of the Adjudicator lies in deciding procedural matters,

Procureur général du Canada, [1981] 1 C.F. 109 (C.A.) pour rejeter ces modifications.

[39] Bien que le demandeur présente sa réclamation sous la forme d'une question de droit, la Cour considère que la décision en cause était plutôt de nature discrétionnaire. Que l'arbitre ait cité *Burchill*, précité, à l'appui de sa décision ne change rien au fait qu'il l'a prise dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de procédure que lui accorde la LRTFP, précitée, comme je l'explique plus loin.

[40] Le demandeur n'a pas cité de jurisprudence au sujet de la norme de contrôle de l'erreur alléguée. Le défendeur a cité l'arrêt *Barry c. Canada (Conseil du Trésor)* (1997), 221 N.R. 223 (C.A.F.), dans lequel on prône la norme de la décision manifestement déraisonnable pour le contrôle de l'interprétation d'une convention collective. Dans sa décision, le juge Robertson, J.C.A. a écrit ceci [à la page 240]:

En conclusion, la norme de contrôle applicable aux décisions d'un arbitre rendues en vertu de la Loi, pour ce qui a trait à l'interprétation des dispositions d'une convention collective est de savoir si la décision est manifestement déraisonnable.

Comme la question en litige n'a rien à voir avec l'interprétation d'une convention collective, mais porte plutôt sur la question de savoir si l'arbitre a commis une erreur de droit en rejetant les modifications que voulait apporter le demandeur à son grief, *Barry*, précité, ne s'applique pas. L'autre arrêt cité par le défendeur, *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, ne nous aide pas non plus car il porte sur une décision prise par la Commission en vertu de l'article 99 de la LRTFP, précitée, et se fonde sur le fait que la Commission a pris une décision de nature non juridictionnelle. La Cour adopte donc le critère pragmatique et fonctionnel de l'arrêt *Baker*, précité, pour déterminer la norme de contrôle applicable à la question en litige.

[41] Le premier facteur dont il faut tenir compte est que la nature même de la question tranchée par l'arbitre supposait l'interprétation et l'application de règles de procédure. Le deuxième facteur dont il faut tenir compte est le fait que l'expertise de l'arbitre se

including those relating to the presentation of grievances. Section 100 of the PSSRA, provides:

100. (1) The Board may make regulations in relation to the procedure for the presentation of grievances, including regulations respecting

(a) the manner and form of presenting a grievance;

...

(3) The Board may make regulations in relation to the adjudication of grievances, including regulations respecting

(a) the manner in which and the time within which a grievance may be referred to adjudication after it has been presented up to and including the final level in the grievance process;

No regulations cover the procedure governing the manner in which grievances may be referred to adjudication. Section 11 of the P.S.S.R.B. Regulations is, therefore, relevant. It provides:

11. Where a procedural matter that is not provided for by these Regulations arises during the course of a proceeding before the Board, the matter shall be dealt with in such manner as the Board directs.

Through the operation of section 96.1, as cited above, the discretion in section 11 to shape procedure is granted to adjudicators. Whether the decision in question falls under paragraphs 100(1)(a), 100(3)(a) or section 11, it is clear that it falls within the Adjudicator's realm of expertise. This fact supports the conclusion that a certain amount of deference be shown to the Adjudicator's decision.

[42] The third factor to consider is the purpose of section 92 of the PSSRA under which adjudicators preside at grievance hearings and the purpose of the PSSRA as a whole. The purpose of the PSSRA is administrative in that it creates the Board to regulate the relationship between employees and their unions on the one side and the federal public service on the other. It does this through regimes set up by the PSSRA to help collective bargaining, the creation of collective agreements and the resolution of disputes, grievances and strikes. Subsection 21(1) of the PSSRA provides the specific terms under which the Board

situe au niveau des décisions sur les questions de procédure, y compris celles qui sont liées à la présentation des griefs. L'article 100 de la LRTPF prévoit que:

100. (1) La Commission peut prendre des règlements relatifs à la procédure applicable aux griefs, notamment en ce qui concerne:

a) leurs mode et formalités de présentation;

[. . .]

(3) La Commission peut prendre des règlements régissant l'arbitrage des griefs, notamment en ce qui concerne:

a) le mode et le délai de renvoi d'un grief à l'arbitrage après sa présentation jusqu'au dernier palier inclusivement;

Aucun règlement ne traite de la procédure applicable en cas de renvoi d'un grief à l'arbitrage. L'article 11 du Règlement de la C.R.T.F.P. s'applique donc. Il prévoit:

11. Toute question d'ordre procédural qui survient au cours d'une procédure devant la Commission et qui n'est pas prévue au présent règlement est traitée de la manière ordonnée par la Commission.

Le pouvoir discrétionnaire de déterminer la procédure, prévu à l'article 11, est confié aux arbitres en vertu de l'article 96.1. Que la décision tombe sous le coup des alinéas 100(1)a) ou 100(3)a), ou sous celui de l'article 11, il est clair qu'elle se situe dans le domaine d'expertise de l'arbitre. Ce fait appuie la conclusion qu'une certaine retenue judiciaire face à la décision de l'arbitre est requise.

[42] Le troisième facteur dont il faut tenir compte est l'objet de l'article 92 de la LRTPF, en vertu duquel les arbitres tiennent des auditions de grief, ainsi que l'objet général de la LRTPF. L'objet de la LRTPF est de nature administrative, en ce qu'elle crée la Commission pour régir les relations entre les employés et leur syndicat, d'une part, et la fonction publique fédérale, d'autre part. La Commission se décharge de cette responsabilité par le biais des régimes prévus à la LRTPF pour faciliter la négociation collective, la rédaction de conventions collectives, et le règlement des différends, des griefs et des grèves.

operates:

21. (1) The Board shall administer this Act and exercise such powers and perform such duties as are conferred or imposed on it by, or as may be incidental to the attainment of the objects of, this Act including, without restricting the generality of the foregoing, the making of orders requiring compliance with this Act, with any regulation made hereunder or with any decision made in respect of a matter coming before it.

The terms under which adjudicators operate, however, are an exception to the administrative nature of the PSSRA. Their decisions establish rights as between employees and the public service. The decisions are not polycentric in nature unlike many other decisions made pursuant to the PSSRA. That the adjudicator's role under section 92 of the PSSRA is rights-oriented favours greater procedural requirements.

[43] On balancing all factors this Court finds that the appropriate standard of review is that of patent unreasonableness. It is true that there is no privative clause in the PSSRA, however, the fact that the decision of the Adjudicator was within his area of expertise constitutes the critical factor in the present case. In *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, Iacobucci J. states [at page 773]:

Expertise, which in this case overlaps with the purpose of the statute that the tribunal administers, is the most important of the factors that a court must consider in settling on a standard of review.

[44] The Adjudicator relied on *Burchill*, *supra* in making his decision to reject the attempts by the applicant to amend his grievance. This case stands, in part, for the proposition that a grievor may not amend his grievance in respect of the nature of the acts complained of once he has begun presenting his grievance at a hearing. Admittedly, the Adjudicator muddied the waters by stating that the decision prevented a grievor from changing "the nature of a grievance" (applicant's record, at page 64). In addition, the applicant attempted to amend the relief he sought as opposed to the acts complained of. Never-

Le paragraphe 21(1) de la LRTFP précise clairement le mandat de la Commission, comme suit:

21. (1) La Commission met en œuvre la présente loi et exerce les pouvoirs et fonctions que celle-ci lui confère ou qu'elle implique la réalisation de ses objets, notamment en prenant des ordonnances qui exigent l'observation de la présente loi, des règlements pris sous le régime de celle-ci ou des décisions qu'elle rend sur les questions qui lui sont soumises.

Les dispositions régissant les arbitres font toutefois exception à la nature administrative de la LRTFP. Leurs décisions établissent les droits des employés et de l'administration publique. Ces décisions se distinguent de la plupart de celles prises en vertu de la LRTFP, en ce qu'elles ne sont pas de nature polycentrique. Comme le rôle de l'arbitre en vertu de l'article 92 porte sur l'adjudication de droits, il faut pouvoir compter sur des protections procédurales plus importantes.

[43] En pondérant tous ces facteurs, la Cour conclut que la norme applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable. Il est vrai que la LRTFP ne contient pas de clause privative, mais le facteur clé en l'occurrence est le fait que la décision de l'arbitre se situe dans le cadre de son expertise. Dans *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, le juge Iacobucci déclare que [à la page 773]:

L'expertise, qui en l'espèce se confond avec l'objet de la loi appliquée par le tribunal, est le facteur le plus important qu'une cour doit examiner pour arrêter la norme de contrôle applicable.

[44] L'arbitre s'est appuyé sur *Burchill*, précité, pour rejeter les demandes de modifications du grief du demandeur. Cet arrêt précise notamment qu'un employé s'estimant lésé ne peut modifier son grief en ce qui concerne la nature des gestes reprochés, dès lors que l'audition de son grief est commencée. Il est vrai que l'arbitre a créé de la confusion en disant que l'arrêt *Burchill* empêchait un employé s'estimant lésé de modifier «la nature d'un grief» (dossier du demandeur, à la page 64). En plus, le demandeur voulait modifier le redressement demandé et non la nature des gestes reprochés. Quoi qu'il en soit, la Cour ne

theless, this Court does not find that *Burchill*, *supra*, was wrongly relied on. The applicant relied on *Perera v. Canada*, [1998] 3 F.C. 381 (C.A.) but this case does not address the procedural issue in question. In the result, no defect can be said to exist on the face of the Adjudicator's reasons. It follows that the Adjudicator did not exercise his discretion in a patently unreasonable manner.

Jurisdictional Error

[45] The applicant submits that the Adjudicator did not consider some of the applicant's evidence which the applicant argues was relevant. If this were so, it would amount to a jurisdictional error and render the decision a nullity; see *SEIU*, *supra*. The applicant's worries are grounded on several allegations.

[46] First, the applicant alleges that the Adjudicator did not digest his 349-page written submission prior to the final day of hearings. This allegation, however, is unsupported by any evidence found in the tribunal record and adduced by the applicant. In addition, the applicant cites no law which would support his proposition that a failure by a tribunal to read all submitted materials prior to the end of a hearing constitutes a reviewable error.

[47] Second, the applicant believes that the Adjudicator was tricked by the respondent's counsel into believing that much of his 349 pages was irrelevant. If the Adjudicator in his reasons, however, did not cite every strand of evidence adduced by the applicant but, rather, cited the respondent's evidence, this is not proof that he read none of it. In the absence of clearer evidence to the contrary it indicates, merely, the weight that the Adjudicator applied after considering each part of the 349 pages.

[48] Third, the applicant finds it impossible to believe that, if the Adjudicator had read all of the 349 pages, he could have done anything but agree wholeheartedly with the applicant's submissions. The fact that the Adjudicator did not agree with the applicant, therefore, is proof in the eyes of the applicant that he did not read each page. With respect, this

conclut pas qu'on s'est appuyé à tort sur l'arrêt *Burchill*, précité. Le demandeur s'appuie sur *Perera v. Canada*, [1998] 3 C.F. 381 (C.A.), mais cet arrêt ne traite pas de la question de procédure en cause. En conséquence, on ne peut dire que les motifs de l'arbitre soient viciés à leur face même. Il s'ensuit que l'arbitre n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon manifestement déraisonnable.

L'erreur juridictionnelle

[45] Le demandeur soutient que l'arbitre n'a pas tenu compte d'éléments de preuve qu'il a présentés et qu'il considère pertinents. Si c'était le cas, il s'agirait d'une erreur juridictionnelle qui rendrait la décision nulle; voir *UIES*, précité. Les préoccupations du demandeur se fondent sur plusieurs allégations.

[46] Premièrement, le demandeur soutient que l'arbitre n'a pas assimilé ses prétentions écrites de 349 pages avant le dernier jour de l'audience. Cette allégation n'est toutefois appuyée par aucun élément de preuve contenu dans le dossier du tribunal et présenté par le demandeur. De plus, le demandeur ne cite pas de jurisprudence à l'appui de sa prétention que le fait qu'un tribunal ne lise pas tout le dossier avant la fin de l'audition constitue une erreur ouvrant droit à l'intervention judiciaire.

[47] Deuxièmement, le demandeur croit que l'avocat du défendeur a convaincu l'arbitre par la ruse que l'essentiel du contenu de ses 349 pages n'était pas pertinent. Le fait que l'arbitre n'a pas cité chaque élément de preuve présenté par le demandeur, mais a cité plutôt celle du défendeur, ne prouve aucunement qu'il ne l'a pas lue. À défaut d'une preuve plus claire à l'effet contraire, ceci reflète simplement le poids que l'arbitre a donné aux 349 pages après les avoir étudiées.

[48] Troisièmement, le demandeur refuse de croire que l'arbitre ait pu lire ses 349 pages sans se rendre entièrement à ses arguments. Le fait que l'arbitre n'ait pas donné raison au demandeur prouve pour ce dernier qu'il n'a pas lu toutes les pages. Avec égards, cette logique ne peut amener la Cour à conclure qu'on n'a pas tenu compte des arguments du demandeur.

logic cannot move the Court to find that the applicant's submissions were left unconsidered.

Error of Fact

[49] The applicant submits that the Adjudicator made several erroneous findings of fact. The applicant bases this on his conviction that his evidence had "an equivalent or higher level of verification" than that of the respondent and, therefore, should have carried the day (applicant's memorandum at paragraph 169).

[50] This Court notes that the standard of review for this question must be determined in accordance with the pragmatic and functional test as outlined in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982. This Court need only add one observation, therefore, to its previous review of the factors cited in *Baker, supra*: an adjudicator is in a much better position to ascertain facts than this Court is on judicial review. In addition, none of the findings listed by the applicant at paragraphs 169 to 187 of his memorandum could be considered as outside the expertise of the Adjudicator. The proper standard of review, therefore, is patent unreasonableness.

[51] In reviewing both the evidence before the Adjudicator and comparing it with the tribunal's reasons, none of the alleged errors appear on its face as defects. Though this Court does not necessarily agree with every finding of fact it is not the Court's role to substitute its opinion simply because it differs from that of the Adjudicator; *Canada Safeway Ltd. v. RWDSU, Local 454*, [1998] 1 S.C.R. 1079.

Infringement of Charter Rights

[52] The applicant makes numerous submissions relating to his Charter rights and the manner in which the Adjudicator allegedly infringed them. This Court need only address, however, the submissions as they relate to subsection 15(1) of the Charter and in particular the applicant's claim at paragraph 198 of the applicant's memorandum wherein he writes:

L'erreur de fait

[49] Le demandeur soutient que l'arbitre a commis plusieurs erreurs de fait. Il fonde cette allégation sur la conviction que sa preuve avait un [TRADUCTION] «niveau équivalent ou plus élevé de vérification» que celle du défendeur, et qu'elle aurait donc dû lui faire donner gain de cause (mémoire du demandeur, au paragraphe 169).

[50] La Cour souligne que la norme de contrôle applicable à cette question doit être déterminée selon le critère pragmatique et fonctionnel énoncé dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982. La Cour n'a donc qu'un commentaire à ajouter à son examen des facteurs cités dans *Baker*, précité, savoir que l'arbitre est beaucoup mieux placé pour juger des faits que la Cour ne l'est dans le cadre du contrôle judiciaire. De plus, les conclusions citées par le demandeur aux paragraphes 169 à 187 de son mémoire tombent toutes dans le cadre de l'expertise de l'arbitre. La norme de contrôle applicable est donc celle de la décision manifestement déraisonnable.

[51] En examinant la preuve présentée à l'arbitre ainsi que les motifs de ce dernier, aucune des erreurs alléguées ne vicie la décision à sa face même. Bien que la Cour n'arrive pas nécessairement toujours aux mêmes conclusions de fait, ce n'est pas son rôle de substituer son avis à celui de l'arbitre pour ce motif; *Canada Safeway Ltd. c. SDGMR, section locale 454*, [1998] 1 R.C.S. 1079.

L'atteinte aux droits garantis par la Charte

[52] Le demandeur présente bon nombre d'arguments sur les droits que lui garantit la Charte, ainsi que sur la façon dont l'arbitre y aurait contrevenu. La Cour ne doit toutefois se pencher sur ces arguments que dans la mesure où ils se rattachent au paragraphe 15(1) de la Charte, notamment la prétention suivante, contenue au paragraphe 198 du mémoire du demandeur:

As detailed in Paragraphs 172-173 and 174-182 above, the Decision makes patently wrong and/or unreasonable evaluations of accommodation and hardship. This must have resulted from not using or not properly considering the guidelines as enunciated by the Supreme Court and shown in my *Charter* presentation, **Attachment "R"**.

This submission seems to allege that the Adjudicator erred in not finding the actions of the Ministry in breach of subsection 15(1) of the Charter. As the applicant's circumstances and the Ministry's actions are fairly unique, this Court does not consider the question of whether the latter's actions constitute a subsection 15(1) Charter violation to be of much precedential value. The question, therefore, will be analysed as one of mixed law and fact; see *Southam, supra*.

[53] The applicant contracted chronic fatigue syndrome sometime in 1985. By the summer of 1988 he could no longer work and, after his sick leave credits had been exhausted, his supervisors granted him leave without pay on September 19, 1988. The Treasury Board policy [*supra*] under which the Ministry officials granted this leave provides (respondent's record at Tab 30):

When employees are unable to work due to illness or injury and have exhausted their sick leave credits or injury on duty leave, managers must consider granting leave without pay.

Where it is clear that the employee will not be able to return to duty within the foreseeable future, managers must consider granting such leave without pay for a period sufficient to enable the employee to make the necessary personal adjustments and preparations for separation from the Public Service on medical grounds.

Where management is satisfied that there is a good chance the employee will be able to return to duty within a reasonable period of time (the length of which will vary according to the circumstances of the case), leave without pay provides an option to bridge the employment gap. Management must regularly re-examine all such cases to ensure that continuation of leave without pay is warranted by current medical evidence.

Management must decide upon the termination date for such leave without pay within two years of the leave's commencement, although it can, in some circumstances, be extended to accommodate exceptional cases.

[TRADUCTION] Comme démontré aux paragraphes 172 à 182, la décision évalue de façon manifestement erronée et déraisonnable les notions d'accommodement et de contrainte. Ceci veut dire que les lignes directrices énoncées par la Cour suprême et décrites dans ma présentation sur la *Charte* (Annexe «R») n'ont pas été utilisées ou correctement prises en compte.

Cet argument semble assimiler à une erreur le fait que l'arbitre n'a pas conclu que le Ministère avait violé le paragraphe 15(1) de la Charte. Comme la situation du demandeur et les gestes posés par le Ministère sont de nature assez exceptionnelle, la Cour ne considère pas que la question de savoir si les actions du Ministère qui constitueraient une violation du paragraphe 15(1) de la Charte pourrait faire jurisprudence. La question sera donc abordée comme une question mixte de fait et de droit; voir *Southam*, précité.

[53] En 1985, le demandeur a contracté le syndrome de fatigue chronique. À l'été 1988, il ne pouvait plus travailler et, après épuisement de ses crédits de congés de maladie, ses superviseurs lui ont accordé un congé sans solde le 19 septembre 1988. La politique du Conseil du Trésor [précitée] en vertu de laquelle les représentants du Ministère ont accordé ce congé prévoit (dossier du défendeur, à l'onglet 30):

Les gestionnaires doivent envisager d'accorder un congé non rémunéré aux employés qui ne peuvent travailler pour cause de blessure ou de maladie et qui ont épuisé leurs crédits de congé de maladie ou de congé d'accident du travail.

S'il est clair que l'employé ne sera pas en mesure de retourner au travail dans un avenir prévisible, les gestionnaires doivent envisager d'accorder un congé non rémunéré d'une durée suffisante pour permettre à l'employé de prendre les dispositions nécessaires en prévision de sa cessation d'emploi de la fonction publique pour raisons médicales.

Si la direction est convaincue qu'il y a de bonnes chances que l'employé retourne au travail dans un délai raisonnable (dont la durée variera selon les circonstances), un congé non rémunéré peut être considéré afin qu'il n'y ait pas d'interruption d'emploi. La direction doit réexaminer tous ces cas périodiquement afin de s'assurer que le congé non rémunéré n'est pas prolongé sans raisons médicales valables.

La direction doit déterminer la date de cessation du congé non rémunéré en deçà d'une période de deux ans après le début du congé, bien qu'elle puisse prolonger la période de congé si des circonstances exceptionnelles le justifient.

The period of such leave without pay must be flexible enough to allow managers to accommodate the needs of employees with special recovery problems, including their retraining.

[54] The Ministry inquired about the health of the applicant in 1990 and 1992 and received doctor's certificates stating that he remained incapacitated. In early 1994, the Ministry asked whether the applicant would be able to return to work or whether he would be seeking a medical retirement. The applicant rejected both options, seeking to remain on leave without pay. The Ministry did not, however, want to leave the applicant on leave without pay indefinitely. A doctor wrote the Ministry on December 12, 1994 stating (respondent's record at Tab 13):

I, therefore, do not anticipate Mr. Sheuneman [*sic*] being ready for part-time work at any occupation in the near future, and I fully expect that he will remain so disabled for an indefinite number of years (many) in the future.

After over two years of communications between both parties, the applicant was terminated for cause on November 29, 1996.

[55] At the adjudication hearing, counsel for the Ministry had objected to the written submissions of the applicant alleging a breach of his Charter rights. The submissions contained a history of the treatment of disabled people, the purpose of subsection 15(1) of the Charter some of the jurisprudence relating to it and some legal arguments. The Adjudicator ruled that he had the jurisdiction to consider Charter arguments but, in the end, concluded [at paragraph 106]:

However, the grievor has failed to satisfy me on the evidence that in terminating his employment the employer engaged in any violation of either the CHRA or the Charter.

[56] Neither party made any submissions with regards to the standard of review which this Court, in assessing the applicant's Charter submissions, must observe. In the interest of not repeating the pragmatic

La période de congé non rémunéré doit être suffisamment souple pour permettre aux gestionnaires de tenir compte des besoins des employés ayant des problèmes particuliers de réadaptation, comme le besoin d'un recyclage.

[54] Le Ministère s'est enquis de l'état de santé du demandeur en 1990 et en 1992 et a reçu des certificats médicaux confirmant l'incapacité du demandeur. Au début de 1994, le Ministère a cherché à savoir si le demandeur pouvait reprendre le travail ou s'il désirait prendre sa retraite pour des raisons médicales. Le demandeur a rejeté ces deux options, demandant à conserver son statut d'employé en congé sans solde. Le Ministère ne voulait toutefois pas que la situation se poursuive indéfiniment. Un médecin a écrit au Ministère le 12 décembre 1994, déclarant que (dossier du défendeur, onglet 13):

[TRADUCTION] Par conséquent, je ne prévois pas que M. Sheuneman [*sic*] sera en mesure d'occuper à temps partiel quelque emploi que ce soit dans un avenir rapproché, et je suis fermement convaincu qu'il demeurera invalide pour un nombre indéterminé d'années (de nombreuses années) encore.

Après deux années d'échange de correspondance, le demandeur a fait l'objet d'un licenciement motivé le 29 novembre 1996.

[55] À l'audition du grief, l'avocat du Ministère s'était opposé au dépôt des prétentions du demandeur alléguant la violation des droits que lui garantit la Charte. Les prétentions écrites du demandeur contiennent un historique du traitement des invalides, des considérations sur le but du paragraphe 15(1) de la Charte, une partie de la jurisprudence sur cette question et des arguments juridiques. L'arbitre a conclu qu'il avait compétence pour entendre des arguments en vertu de la Charte, qu'il a tranché de cette façon [au paragraphe 106]:

Toutefois, le fonctionnaire s'estimant lésé n'a pas réussi à me convaincre, d'après l'ensemble de la preuve, que l'employeur a violé de quelque manière que ce soit la LCDP ou la Charte en le licenciant.

[56] Les parties n'ont présenté aucune observation quant à la norme de contrôle que la Cour doit appliquer en évaluant les arguments du demandeur fondés sur la Charte. La Cour ne répètera pas le critère

and functional test as found in *Pushpanathan*, *supra* and applied above, this Court need only make one comment on the issue. As the interpretation and application of the Charter falls outside of a PSSRA adjudicator's area of expertise, the question of mixed fact and law calls for a standard of correctness to be observed.

[57] The first issue to review in determining whether subsection 15(1) of the Charter has been breached is whether the applicant has established a *prima facie* case that he suffered discrimination on a prohibited ground: *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3. The relevant prohibited ground is the applicant's disability, that is, his chronic fatigue syndrome. The question is whether he suffered discrimination on this ground.

[58] The policy in question is unlike others which, having been indifferently applied, were found to have an adverse effect on a small number of individuals; see *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536. The policy is flexible enough to accommodate even those whose illness prevents them from returning to work for many years. The policy, therefore, does not discriminate against the applicant.

[59] The applicant's leave status was discontinued only after eight years, as opposed to two, and only because it was clear that he would remain unable to return to work for the foreseeable future. I cannot imagine a more sympathetic and humane way of implementing a policy concerned with employees on leave. The applicant's termination resulted only because he was too stubborn to accept that the leave in question is, by its nature, a temporary measure. The actions of departmental employees in implementing the policy, therefore, cannot be characterized as discriminatory. As a result, the applicant's treatment cannot be considered *prima facie* discriminatory pursuant to subsection 15(1) of the Charter. The Adjudicator was, therefore, correct on the question of whether there was sufficient evidence to found a claim

pragmatique et fonctionnel énoncé dans *Pushpanathan*, précité, qu'elle a déjà appliqué, et elle se contentera d'un seul commentaire. Comme l'interprétation et l'application de la Charte ne font pas partie du domaine d'expertise d'un arbitre agissant en vertu de la LRTPF, c'est la norme de la décision correcte qui s'applique à cette question mixte de fait et de droit.

[57] La première question à examiner pour déterminer s'il y a eu violation du paragraphe 15(1) de la Charte est celle de savoir si le demandeur a fourni une preuve suffisante à première vue qu'il a subi une discrimination pour un motif prohibé; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3. Le motif prohibé pertinent est l'incapacité du demandeur, soit le syndrome de fatigue chronique. La question est de savoir si le demandeur a fait l'objet de discrimination pour ce motif.

[58] La politique en cause ne ressemble pas à d'autres qui avaient été appliquées sans nuances au détriment d'un petit nombre de personnes; voir *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd. et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536. La politique est assez souple pour accommoder même les personnes qui ne peuvent travailler pendant plusieurs années par suite d'une maladie prolongée. Cette politique n'est donc pas discriminatoire à l'encontre du demandeur.

[59] Le demandeur n'a perdu le statut d'employé sans solde qu'après une absence de huit ans, au lieu de deux, et seulement parce qu'il était très clair qu'il ne pouvait revenir travailler dans un avenir prévisible. Je ne peux concevoir une mise en œuvre plus sympathique et humaine d'une politique sur les congés. Le licenciement du demandeur est la conséquence de son entêtement à refuser d'accepter que ce congé soit, par sa nature même, une mesure limitée dans le temps. Les actions des fonctionnaires du Ministère dans la mise en œuvre de la politique ne peuvent donc être qualifiées de discriminatoires. En conséquence, on ne peut pas dire que le traitement accordé au demandeur est discriminatoire à première vue au sens du paragraphe 15(1) de la Charte. L'arbitre avait donc raison de conclure comme il l'a fait sur la question de savoir

of discrimination.

[60] The applicant also submits that the lack of any transcript of the hearing breached his subsection 15(1) Charter rights. The applicant alleges that he was discriminated against on the basis of his disability. This submission must fail, however, for the same reason as the above claim of discrimination; there is no evidence that he suffered discrimination as a result of not being able to peruse a transcript of the hearing. On the contrary, the evidence shows that the applicant had sufficient energy and presence of mind not only to address numerous interlocutory matters but to also make detailed critiques of the Adjudicator's actions throughout the hearing.

Conclusion

[61] The applicant made extensive submissions followed up by some very meticulous arguments. None of his submissions having succeeded, however, the application must be dismissed in its entirety.

s'il y avait une preuve suffisante pour étayer l'existence d'une discrimination.

[60] Le demandeur soutient aussi que le défaut de lui fournir une transcription de l'audience viole les droits que lui garantit le paragraphe 15(1) de la Charte. Il allègue avoir fait l'objet de discrimination en raison de son incapacité. Cette allégation doit être rejetée pour le motif déjà présenté, soit qu'il n'y a aucune preuve que le demandeur a fait l'objet d'une discrimination parce qu'il n'a pu obtenir une transcription de l'audience. Au contraire, la preuve démontre que le demandeur avait assez d'énergie et de présence d'esprit pour aborder plusieurs questions interlocutoires et faire une critique détaillée des gestes posés par l'arbitre au cours de l'audience.

Conclusion

[61] Le demandeur a présenté un bon nombre d'allégations et une argumentation méticuleuse. Toutefois, comme toutes ses prétentions sont rejetées, la demande est entièrement rejetée.