

T-1081-04
2005 FC 1297

T-1081-04
2005 CF 1297

Public Service Alliance of Canada (*Applicant*)

L'Alliance de la fonction publique du Canada
(*demanderesse*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen in right of Canada as
represented by Treasury Board** (*Respondent*)

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée
par le Conseil du Trésor** (*défenderesse*)

*INDEXED AS: PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA v.
CANADA (TREASURY BOARD) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU
CANADA c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (C.F.)*

Federal Court, de Montigny J.—Ottawa, April 6;
September 21, 2005.

Cour fédérale, juge de Montigny—Ottawa, 6 avril; 21
septembre 2005.

Human Rights — Judicial review of decision of Canadian Human Rights Commission dismissing applicant's complaint without further proceedings pursuant to Canadian Human Rights Act (CHRA), s. 44(3)(b) — Complaint alleging discrimination on basis of gender, in contravention of CHRA, ss. 7, 10, 11 — Related to classification, pay of federal public service employees in Clerical and Regulatory (CR) occupational category, members of which predominantly female — Classification complaint alleging segregation of CR, Program Management (PM) groups, application of different standards to measure value of jobs of employee members thereof, discriminatory — Wage discrimination complaint referred to Human Rights Tribunal — Tribunal found CHRA, s. 11 violated, ordered wage compensation in form of pay equity adjustments back to 1985; pay equity adjustments after date of decision to become integral part of wages — While s. 11 portion of complaint being adjudicated, Commission suspended investigation into ss. 7, 10 portions of complaint relating to classification — New classification system (Universal Classification System) developed to provide gender-neutral occupations, eliminate discrimination, but abandoned as "unworkable" — Commission investigator's report recommended no further proceedings in classification complaint under CHRA, ss. 7, 10, giving merger of CR, PM groups as main reason — Commission accepted investigator's recommendation, dismissed complaint despite applicant's vehement opposition — Formal request for written reasons denied — Following receipt of investigator's report, Commission may either request Tribunal to institute inquiry if satisfied inquiry warranted, or dismiss complaint — Performing screening exercise, not deciding merits of complaint — Duty to assess whether sufficient evidence to allow Tribunal to find complainant subject to unlawful discrimination — Despite merger of CR, PM groups, old allegedly discriminatory classification standards continue to be applied — No assurance new classification system compliant with requirements of CHRA to be implemented in

Droits de la personne — Contrôle judiciaire d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne qui avait rejeté, la classant sans suite, la plainte de la demanderesse, en application de l'art. 44(3)b) de la Loi canadienne sur les droits de la personne (la LCDP) — La plainte alléguait une distinction illicite fondée sur le sexe, et donc contraire aux art. 7, 10 et 11 de la LCDP — Elle concernait la classification et la rémunération d'employés compris dans la catégorie professionnelle de la fonction publique fédérale qui regroupe les commis aux écritures et aux règlements (CR), une catégorie à prédominance féminine — Dans la plainte relative à la classification, la demanderesse affirmait que, en séparant le groupe CR et le groupe de l'administration des programmes (PM), et en appliquant des normes différentes pour mesurer la valeur des tâches des employés qui appartenaient à ces groupes, le défendeur exerçait une discrimination — La plainte de discrimination salariale fut renvoyée au Tribunal des droits de la personne — Le Tribunal a jugé qu'il y avait eu infraction à l'art. 11 de la LCDP, et il a ordonné le versement d'une réparation prenant la forme de rajustements salariaux paritaires, rétroactifs à 1985; il a aussi ordonné que les rajustements salariaux paritaires pour les périodes postérieures à sa décision deviennent partie intégrante des salaires — Alors que la partie de la plainte se rapportant à l'art. 11 était étudiée par le Tribunal, la Commission avait suspendu son enquête sur les aspects de la plainte relatifs aux art. 7 et 10, c'est-à-dire ceux qui concernaient la norme de classification — On a entrepris de développer un nouveau système de classification (la Norme générale de classification) pour générer des emplois non sexistes, et éliminer la discrimination, mais la réforme fut abandonnée parce qu'elle était « impraticable » — Dans son rapport, l'enquêteur a recommandé à la Commission de ne pas donner suite à la plainte en matière de classification déposée en vertu des art. 7 et 10 de la LCDP, en invoquant comme principal motif la fusion des groupes CR et PM — La Commission a accepté la

near future — Applicant entitled to thorough examination of discrimination allegations — In failing to address crucial argument, investigator, ultimately Commission, breached duty of procedural fairness — Commission's decision unreasonable since not supported by adequate investigation, not based on cogent line of reasoning — Duty of procedural fairness also violated by failure to provide adequate reasons for decision, given inadequacy of investigation, importance of matter at hand, length of time complaint pending.

recommandation de l'enquêteur, et elle a rejeté la plainte malgré l'opposition énergique de la demanderesse — Une demande formelle de motifs écrits a été refusée — Après réception d'un rapport d'enquête, la Commission peut soit demander au Tribunal d'instruire la plainte si elle est convaincue que l'examen de la plainte est justifié, soit rejeter la plainte — La Commission effectue un examen préalable de la plainte, elle ne statue pas sur le fond de la plainte — Elle doit évaluer s'il existe une preuve suffisante qui pourrait conduire le Tribunal à dire que la plaignante est victime d'une distinction illicite — Malgré la fusion des groupes CR et PM, les anciennes normes de classification prétendument discriminatoires continuaient de s'appliquer — Il n'était pas garanti qu'un nouveau régime de classification, conforme aux exigences de la LCDP, serait mis en application efficacement dans un avenir proche — La demanderesse avait droit à ce que ses allégations de distinction illicite soient examinées avec rigueur — En s'abstenant d'examiner l'un de ses arguments cruciaux, l'enquêteur, et finalement la Commission, ont manqué à leur obligation d'équité procédurale — La décision de la Commission était déraisonnable parce qu'elle n'était pas appuyée par une enquête adéquate et qu'elle n'était pas le résultat d'un raisonnement incontournable — Il y a eu aussi manquement à l'obligation d'équité procédurale parce qu'elle n'a pas motivé adéquatement sa décision, vu le caractère déficient de l'enquête, l'importance de la question posée et la longue période qui s'était écoulée depuis que la plainte avait été déposée.

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Judicial review of decision of Canadian Human Rights Commission dismissing applicant's complaint without further proceedings pursuant to Canadian Human Rights Act (CHRA), s. 44(3)(b) — Application of pragmatic, functional analysis to determine proper standard of review — Commission's decision either to dismiss complaint or refer to Tribunal must be reviewed on standard of reasonableness simpliciter — Issue question of mixed fact, law since involving application of general principles found in CHRA to specific circumstances — Issue of whether breach of duty of procedural fairness reviewed on standard of correctness — Content of procedural fairness going to manner in which decision made whereas standard of review applicable to end product of decision maker's deliberations — As breach of procedural fairness usually voids decision, no assessment of standard of review required.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle judiciaire — Contrôle judiciaire d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne qui avait rejeté, la classant sans suite, la plainte de la demanderesse, en application de la Loi canadienne sur les droits de la personne (la LCDP), art. 44(3)b) — Application de l'approche pragmatique et fonctionnelle afin de déterminer la norme de contrôle à appliquer — La décision de la Commission de rejeter la plainte ou de la renvoyer au Tribunal doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable simpliciter — La question posée était une question mixte de droit et de fait, puisqu'elle concernait l'application de principes généraux, exposés dans la LCDP, à des circonstances précises — Il s'agissait de savoir si un manquement à l'obligation d'équité procédurale devait être revu selon la norme de la décision correcte — L'équité procédurale intéresse la manière dont la décision a été rendue tandis que la norme de contrôle s'applique au résultat des délibérations du décideur — Un manquement à l'équité procédurale aura généralement pour effet d'invalider automatiquement la décision contestée, et aucune recherche de la norme de contrôle ne s'impose alors.

Administrative Law — Judicial Review — Grounds of Review — Canadian Human Rights Act (CHRA), s. 44 conferring wide discretion on Commission when screening complaints — Same language used with respect to dismissing

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Motifs — L'art. 44 de la Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP), confère un large pouvoir discrétionnaire à la Commission lorsqu'elle fait un examen préalable des

complaint or referring to Tribunal — Court should only intervene where decision under review unreasonable, i.e. without foundation or logical coherence — Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) establishing factors relevant in determining duty of procedural fairness — Commission must comply with duty of procedural fairness when deciding whether investigation report will be adopted or dismissed under CHRA, s. 44 — Commission performing screening function under CHRA, s. 44 based on information collected by investigator, report — If based on inadequate investigation, Commission's decision not reasonable since defective evidentiary foundation — Obligation to conduct neutral, thorough investigation component of duty of procedural fairness — Investigator's report focused exclusively on fact CR, PM occupational groups no longer segregated — Ignoring fact classification system never modified to eliminate alleged discriminatory aspects — Where legal right to make submissions in response to investigator's report, parties can alert decision maker to minor omissions or errors by way of submissions — Where omissions cannot be rectified, judicial review warranted, i.e. where omission of such fundamental nature that merely drawing decision maker's attention to omission not compensating therefor — Applicant drew Commission's attention to perceived deficiencies in investigator's report, but omission of such fundamental character applicant's response to investigator's report could not rectify problem — Duty of fairness not generally requiring that reasons be provided for administrative decisions, even if useful in ensuring fair, transparent decision making — But duty of fairness requiring written reasons where decision has important significance for individual, when statutory right of appeal — Obligation to give reasons may be fulfilled in certain circumstances if decision based on report or on subordinate's notes — Commission had duty to go beyond merely referring to investigator's report, to explain ultimate decision to dismiss complaint — Commission violated duty of procedural fairness since applicant could neither make sense of Commission's decision, nor understand why arguments rejected.

This was an application for judicial review of a decision of the Canadian Human Rights Commission dated May 3, 2004, dismissing the applicant's complaint without any further proceedings pursuant to paragraph 44(3)(b) of the *Canadian Human Rights Act* (CHRA). The complaint alleged discrimination on the basis of gender, in contravention of

plaintes — Le même texte est employé pour le rejet d'une plainte ou pour son renvoi au Tribunal — La Cour ne doit intervenir que si la décision contestée est déraisonnable, c'est-à-dire si elle est dépourvue de fondement ou de cohérence logique — L'arrêt Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) expose les facteurs permettant de dire s'il existe une obligation d'équité procédurale — La Commission est soumise à une obligation d'équité procédurale lorsqu'elle décide si le rapport d'enquête sera adopté ou rejeté, en application de l'art. 44 de la LCDP — Elle exerce, de par l'art. 44 de la LCDP, une fonction d'examen préalable qui se fonde sur les renseignements recueillis par l'enquêteur et figurant dans le rapport — Si la décision de la Commission repose sur une enquête déficiente, elle ne pourra être qualifiée de raisonnable puisque ses éléments probants sont alors insuffisants — L'obligation de mener une enquête neutre et rigoureuse est un élément de l'obligation d'équité procédurale — Le rapport d'enquête se focalisait uniquement sur le fait que les groupes professionnels CR et PM n'étaient plus séparés — C'était là ne pas reconnaître que le régime de classification n'avait jamais été modifié pour qu'en soient éliminés les présumés aspects discriminatoires — Lorsque les parties ont le droit de présenter des observations en réponse à un rapport d'enquête, elles peuvent corriger les omissions ou erreurs mineures en les portant à l'attention du décideur, par des observations — Lorsque les omissions ne peuvent être rectifiées, un contrôle judiciaire devient alors justifié, par exemple si l'omission considérée est d'une nature si fondamentale que le simple fait de la signaler au décideur ne suffira pas à la corriger — La demanderesse avait appelé l'attention de la Commission sur les lacunes apparentes du rapport d'enquête, mais l'omission était si fondamentale que la réponse de la demanderesse au rapport d'enquête ne pouvait pas corriger le problème — En règle générale, l'obligation d'équité ne requiert pas que des motifs accompagnent les décisions administratives, même si l'on a souvent souligné leur utilité pour des décisions équitables et transparentes — Mais l'obligation d'équité appelle des motifs écrits lorsque la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans les cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi — L'obligation de motiver une décision peut dans certains cas devoir être observée si la décision s'appuie sur un rapport ou sur les notes d'un subordonné — La Commission avait le devoir de faire davantage que simplement s'en remettre au rapport d'enquête, et elle devait expliquer sa décision ultime de rejeter la plainte — La Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale puisque la demanderesse ne pouvait pas véritablement saisir la décision à laquelle elle était arrivée, ni comprendre pourquoi les arguments avancés par elle avaient été rejetés.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne, en date du 3 mai 2004, qui avait rejeté, la classant sans suite, la plainte de la demanderesse, en application de l'alinéa 44(3)b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la LCDP). Dans sa plainte, la demanderesse

sections 7, 10, and 11 of the CHRA. It related to the classification and pay of federal public service employees governed by the Clerical and Regulatory (CR) occupational category, the members of which are predominantly female. The complaint alleged that: (1) CR members were subjected to a discriminatory classification standard which was utilized to assess the value of their work and pay, contrary to sections 7, 10 and 11 of the CHRA and; (2) by segregating the CR and the Program Management (PM) groups and by applying different standards to measure the value of jobs of employees who are members of these groups, Treasury Board discriminated against members of the former group in contravention of sections 7, 10 and 11 of the CHRA. The allegation of wage discrimination contrary to section 11 of the CHRA was referred to a panel of the Human Rights Tribunal, which found that there had been a violation of section 11 and ordered wage compensation in the form of pay equity adjustments back to 1985. It also ordered that pay equity adjustments of wages for times after the date of the decision become an integral part of wages. While the section 11 portion of the complaint was being adjudicated, the Commission suspended its investigation into those aspects of the complaint under sections 7 and 20 relating to the structure and application of the CR classification standard as a job evaluation tool. This allowed the parties to develop a new classification system known as the Universal Classification System (UCS). Ultimately UCS was not pursued as it was "unworkable" and Treasury Board announced that it planned to tailor an approach to classification reform to meet the particular needs of specific occupational groups. A Commission investigator prepared an investigation report and recommended that the Commission take no further proceedings in the complaint made under sections 7 and 10 because the CR and PM groups had been merged under a new occupational group structure and that gender-neutral plans had been developed for new occupational groups. The applicant vehemently opposed the recommendation by way of submissions in response to the report. The Commission accepted the investigator's recommendation and dismissed the complaint. In response to the applicant's formal request for reasons, the Commission replied that it did not have a statutory duty to provide reasons for its decision to dismiss under paragraph 44(3)(b) CHRA. Moreover, it stated that the Federal Court had held that where no reasons are given and the Commission adopts the investigator's recommendation, the basis for the decision is the investigator's report. The issues were: what was the appropriate standard of review; whether the Commission erred when it dismissed the sections 7 and 10 portions of the complaint and determined that no further proceedings were warranted; whether the Commission breached the duty of procedural fairness by failing to conduct a thorough investigation and analysis of the subject complaint; and whether the Commission violated the duty of procedural

alléguait une distinction illicite fondée sur le sexe, et donc contraire aux articles 7, 10 et 11 de la LCDP. La plainte concernait la classification et la rémunération d'employés compris dans la catégorie professionnelle de la fonction publique fédérale qui regroupe les commis aux écritures et aux règlements (CR), une catégorie à prédominance féminine. La plainte renfermait deux accusations : 1) les membres du groupe CR étaient victimes d'une norme de classification discriminatoire, qui servait à mesurer la valeur de leur travail et de leur rémunération, en violation des articles 7, 10 et 11 de la LCDP; et 2) en séparant le groupe CR et le groupe de l'administration des programmes (PM), et en appliquant des normes différentes pour mesurer la valeur des tâches des employés qui appartenaient à ces groupes, le Conseil du Trésor exerçait une discrimination contre les membres du premier groupe, en violation des articles 7, 10 et 11 de la LCDP. L'accusation de discrimination salariale contraire à l'article 11 de la LCDP fut renvoyée au Tribunal des droits de la personne, qui jugea qu'il y avait eu infraction à l'article 11 et qui ordonna le versement d'une réparation prenant la forme de rajustements salariaux paritaires, rétroactifs à 1985. Il ordonna aussi que les rajustements salariaux paritaires pour les périodes postérieures à sa décision soient consolidés et deviennent partie intégrante des salaires. Alors que la partie de la plainte se rapportant à l'article 11 était étudiée par le Tribunal, la Commission avait suspendu son enquête sur les aspects de la plainte relatifs aux articles 7 et 20, aspects qui concernaient la structure et l'application de la norme de classification du groupe CR comme instrument d'évaluation des emplois. Les parties pouvaient ainsi élaborer un nouveau système de classification baptisé Norme générale de classification (NGC). Finalement, la NGC ne fut pas explorée davantage au motif qu'elle était « impraticable », et le défendeur annonça qu'il envisageait d'engager une réforme de la classification qui soit apte à répondre aux besoins particuliers de tel ou tel groupe professionnel. Un enquêteur de la Commission a rédigé un rapport d'enquête, qui recommandait à la Commission de ne pas donner suite à la plainte déposée en vertu des articles 7 et 10, parce que les groupes CR et PM avaient été fusionnés dans une nouvelle structure des groupes professionnels et que des plans non sexistes avaient été élaborés pour les nouveaux groupes professionnels. La demanderesse s'est énergiquement opposée à la recommandation en présentant des conclusions tenant lieu de réponse au rapport. La Commission a souscrit à la recommandation de l'enquêteur et a rejeté la plainte. La demanderesse a formellement demandé à la Commission de motiver sa décision, mais la Commission lui a répondu qu'elle n'avait pas l'obligation légale de motiver sa décision de rejet selon l'alinéa 44(3)(b) de la LCDP. La Commission ajoutait que la Cour fédérale avait déjà jugé que, lorsque la Commission ne motive pas une décision et adopte la recommandation de l'enquêteur, le fondement de sa décision

fairness by failing to provide adequate reasons for its decision.

Held, the application should be allowed.

Following the receipt of an investigator's report, the Commission may request the Canadian Human Rights Tribunal to institute an inquiry if it is satisfied that an inquiry is warranted having regard to all of the circumstances. Conversely, the Commission shall dismiss the complaint if, having regard to those same circumstances, an inquiry is not warranted. In reaching this decision, the Commission is concerned with whether there exists a reasonable basis in the evidence for proceeding to the next stage—the appointment of a Tribunal. The Commission is performing a screening exercise and does not decide the complaint on its merits. The determination of the proper standard of review requires the application of a pragmatic and functional analysis on the basis of the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; the expertise of the decision maker; the purposes of the legislation and the provision in particular; and the nature of the question. Based on this approach, the Commission's decision either to refer a complaint to the Tribunal or to dismiss it must be reviewed on a standard of reasonableness *simpliciter*. The screening exercise is a question of mixed fact and law since it involves the application of general principles found in the CHRA to specific circumstances. Section 44 of the CHRA confers a wide discretion on the Commission when screening complaints, and the same language is used with respect to dismissing a complaint or referring it on to the Tribunal. As a result, the Court should only intervene where it is established that the decision under review is unreasonable, that is, one that is without foundation or logical coherence.

The matter of whether the Commission breached the duty of procedural fairness in making its decision should be reviewed on a standard of correctness. The content of procedural fairness goes to the manner in which the decision was made whereas the standard of review is applied to the end product of a decision maker's deliberations. Despite the similarity between the factors considered in determining the requirements of procedural fairness and those examined in

est le rapport de l'enquêteur. Les points litigieux étaient les suivants : quelle était la norme de contrôle à appliquer? La Commission avait-elle commis une erreur lorsqu'elle avait décidé de rejeter les portions de la plainte se rapportant aux articles 7 et 10 et considéré qu'aucune suite ne s'imposait? La Commission avait-elle manqué à l'équité procédurale parce qu'elle n'avait pas analysé et étudié la plainte d'une manière approfondie? Enfin, la Commission avait-elle manqué à l'équité procédurale parce qu'elle n'avait pas motivé adéquatement sa décision?

Jugement : la demande doit être accueillie.

Sur réception d'un rapport d'enquête relatif à une plainte, la Commission peut demander au Tribunal canadien des droits de la personne d'instruire la plainte si elle est d'avis que, compte tenu des circonstances entourant la plainte, l'examen de celle-ci est justifié. En revanche, lorsque la Commission est d'avis que, compte tenu de ces mêmes circonstances, l'examen de la plainte n'est pas justifié, alors elle rejette la plainte. Pour arriver à cette décision, la Commission doit se demander s'il existe dans la preuve un fondement raisonnable l'autorisant à passer à l'étape suivante, à savoir le renvoi de la plainte au Tribunal. La Commission fait un examen préalable de la plainte et ne statue pas sur le fond de la plainte. Pour savoir quelle norme est applicable dans un cas donné, il faut recourir à une analyse pragmatique et fonctionnelle en tenant compte de quatre facteurs contextuels : a) la présence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel; b) la spécialisation du décideur; c) l'objet du texte de loi et celui de la disposition légale en particulier; et d) la nature de la question. Eu égard à cette approche, la décision de la Commission de renvoyer une plainte au Tribunal ou de la rejeter doit être revue selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. L'examen préalable mené par la Commission à ce stade constitue une question mixte de droit et de fait, puisqu'elle concerne l'application de principes généraux, exposés dans la LCDP, à des circonstances précises. Le texte de l'article 44 de la LCDP confère un large pouvoir discrétionnaire à la Commission lorsqu'elle fait un examen préalable des plaintes, et le même texte est employé pour le rejet d'une plainte ou pour son renvoi au Tribunal. En conséquence, la Cour ne doit intervenir que s'il est établi que la décision contestée est déraisonnable, c'est-à-dire dépourvue de fondement ou de cohérence logique.

La question de savoir si la Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale lorsqu'elle a rendu sa décision doit être examinée selon la norme de la décision correcte. L'équité procédurale concerne la manière dont la décision a été prise, tandis que la norme de contrôle s'applique au résultat des délibérations du décideur. Certains des facteurs qui sont considérés dans la définition de l'obligation d'équité procédurale sont les mêmes que les facteurs considérés dans

considering the standard of review of a discretionary decision, the duty of procedural fairness requires no assessment of the standard of review: a breach of procedural fairness will usually void, in and of itself, the decision under review. Decisions of an administrative or executive character are subject to a general duty of fairness. The content of the rules of natural justice and of procedural fairness is determined by reference to the circumstances of each case. In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Supreme Court of Canada established five factors that are relevant in determining the duty of procedural fairness: the nature of the decision being made and the process followed in making it; the nature of the statutory scheme and the terms of the statute under which the body operates; the importance of the decision to the individual(s) affected; the legitimate expectations of the person challenging the decision; and the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the decision maker can choose its own procedures or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances. The Commission must comply with the duty of procedural fairness when deciding whether the investigation report will be adopted or dismissed under section 44 of the CHRA. The requirements of procedural fairness are premised on the fact that the evidence collected by the investigator, as well as his report, provide the Commission with the information to perform its screening function under section 44 of the CHRA. If the Commission's decision was to be based on an inadequate investigation, that decision could not be considered reasonable since its evidentiary foundation would be defective.

The obligation to conduct a neutral and thorough investigation is a component of the duty of procedural fairness. In the present case, the investigator's report focused exclusively on the fact that the CR and PM groups were no longer segregated and ignored the crucial fact that the classification system was never actually modified or changed in order to eliminate the discriminatory aspects which clearly existed. Despite the merger of the CR and PM groups, the old classification standard continues to be applied. The report stated that it was not possible to assess the gender-neutrality of any new classification plan until it was developed. In the meantime, the jobs under the CR group continue to be measured according to allegedly discriminatory standards whose compliance with the CHRA has not yet been determined. The Commission's commitment in its report to continue to offer advice and input into the development of gender neutral classification plans did not address in any way the complaint that was made more than 20 years ago. Furthermore, there can be no assurance that a new

la tâche de savoir quelle est la norme de contrôle d'une décision discrétionnaire, mais l'obligation d'équité procédurale n'appelle aucune recherche de la norme de contrôle : un manquement à l'équité procédurale aura généralement pour effet d'invalider automatiquement la décision contestée. Les décisions de caractère administratif ou exécutif doivent respecter une obligation générale d'agir équitablement. Le contenu des règles de justice naturelle, tout comme le contenu de l'obligation d'agir équitablement, est déterminé en fonction des circonstances de chaque affaire. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, la Cour suprême du Canada a exposé cinq facteurs qu'il convient de retenir pour définir l'obligation d'équité procédurale : la nature de la décision prise et la procédure suivie lorsqu'elle a été prise; la nature du régime légal et les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme concerné; l'importance de la décision pour les personnes visées; les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; enfin les choix de procédure faits par l'organisme même, en particulier quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir sa propre procédure ou quand l'organisme est parfaitement à même de choisir la procédure qui convient le mieux aux circonstances. La Commission est soumise à une obligation d'équité procédurale lorsqu'elle se demande si le rapport d'enquête doit être adopté ou rejeté comme le prévoit l'article 44 de la LCDP. Les exigences de l'équité procédurale supposent que la preuve recueillie par l'enquêteur, ainsi que son rapport, donnent à la Commission l'information nécessaire pour qu'elle s'acquitte de sa fonction de filtrage des plaintes selon l'article 44 de la LCDP. Si la décision de la Commission devait être fondée sur une enquête déficiente, cette décision ne pourrait être qualifiée de raisonnable puisque ses éléments probants seraient insuffisants.

L'obligation de mener une enquête neutre et rigoureuse est un élément de l'obligation d'équité procédurale. En l'espèce, le rapport d'enquête se concentrait uniquement sur le fait que les groupes CR et PM n'étaient plus séparés, mais il ne reconnaissait pas un fait essentiel : le régime de classification n'avait jamais été réellement modifié ou changé afin que soient éliminés les aspects discriminatoires qui manifestement le caractérisaient. Même si les groupes CR et PM formaient officiellement désormais un seul groupe, les anciennes normes de classification continuaient d'être appliquées. On pouvait lire dans le rapport qu'il n'était pas possible de mesurer le caractère non sexiste d'un nouveau plan de classification tant qu'il n'était pas élaboré. En attendant, les emplois occupés par les membres du groupe CR continuaient d'être mesurés selon des normes qui étaient prétendument discriminatoires et dont la conformité à la LCDP n'avait pas été établie. Le fait que la Commission demeurait à disposition pour apporter conseils et appui dans l'élaboration de plans de classification non sexistes ne réglait en aucune façon la plainte qui avait été déposée plus

classification system, compliant with the requirements of the CHRA, would effectively be implemented in the near future. In failing to address one of its crucial arguments, the investigator, and ultimately the Commission, breached its duty of procedural fairness. There was no evidence that the Commission ever accepted the complaint as valid or evidence suggesting that the employer's efforts to introduce either UCS or any other classification reform were an admission that the present standard is in fact discriminatory. Because there is disagreement as to the discriminatory nature of the present scheme, the Commission should have looked into the matter more carefully.

The Commission's decision not to refer the complaint to the Tribunal on the basis of the investigator's report was not made on a fair basis to the extent that the report was defective. Where parties have the legal right to make submissions in response to an investigator's report, minor omissions or errors can be brought to the attention of the decision maker by way of their submissions. Judicial review is warranted only where omissions cannot be rectified, as where the omission is of such a fundamental nature that merely drawing the decision maker's attention to the omission cannot compensate for it. The applicant drew the Commission's attention to these perceived deficiencies in the investigator's report. It vigorously opposed the recommendation of the investigator that the Commission take no further proceedings with respect to the complaint, it reiterated its view that the CR classification standard is discriminatory, it reminded the Commission that it is because of Treasury Board's assurances that the UCS would resolve the issue that the merits of this complaint had never been formally dealt with, and it pointed out that all employees within the PA occupational group continue to be classified pursuant to the old CR/PM structure. The omission was of such a fundamental character that the response filed by the applicant to the investigator's report could not rectify the problem. The Commission failed to address these issues and essentially ignored the applicant's position. Moreover, administrative or budgetary considerations should not be part of the Commission's decision to dismiss a complaint.

The Commission violated the duty of procedural fairness by failing to provide adequate reasons for its decision. Given the inadequacy of the investigation, the importance of the matter at hand, and the length of time the complaint has been pending, the Commission erred by not explaining its decision. As a general principle, the duty of fairness does not require that reasons be provided for administrative decisions, even if their usefulness in ensuring fair and transparent decision

de 20 ans auparavant. Par ailleurs, il n'était nullement garanti qu'un nouveau régime de classification, conforme aux exigences de la LCDP, serait mis en application efficacement dans un avenir proche. En se dispensant d'examiner l'un des arguments cruciaux de la demanderesse, l'enquêteur, et finalement la Commission, ont manqué à leur obligation d'équité procédurale. Il n'a pas été établi que la Commission ait jamais accepté la plainte comme valide, et il n'a pas non plus été prouvé que les moyens pris par l'employeur pour adopter la NGC ou toute autre réforme de la classification revenaient pour lui à admettre que la norme actuelle était véritablement discriminatoire. Comme il y avait désaccord sur le caractère discriminatoire du régime actuel, la Commission aurait dû examiner cette affaire plus attentivement.

La Commission ayant décidé, sur la foi du rapport d'enquête, de ne pas renvoyer la plainte au Tribunal, on ne saurait dire que cette décision était équitable dans la mesure où le rapport même était déficient. Lorsque les parties ont le droit de présenter des observations en réponse à un rapport d'enquête, elles peuvent corriger les omissions ou erreurs mineures en les portant à l'attention du décideur, par des observations. Ce n'est que lorsque les omissions ne peuvent être rectifiées qu'un contrôle judiciaire est justifié, par exemple lorsque l'omission est d'une nature si fondamentale que le simple fait de la signaler au décideur ne suffira pas à la corriger. La demanderesse avait appelé l'attention de la Commission sur les lacunes apparentes du rapport d'enquête. Elle s'était énergiquement opposée à la recommandation de l'enquêteur, pour qui la Commission devait s'abstenir de donner une quelconque suite à la plainte, elle avait réitéré ses vues selon lesquelles la norme de classification du groupe CR était discriminatoire, elle avait rappelé à la Commission que, si le fond de la plainte n'avait jamais été l'objet d'un examen en règle, c'était parce que le Conseil du Trésor avait assuré que la NGC résoudrait la question, et elle avait fait observer que tous les employés compris dans le groupe professionnel PA demeuraient classifiés selon l'ancienne structure CR/PM. L'omission était si fondamentale que la réponse de la demanderesse au rapport d'enquête ne pouvait pas corriger le problème. La Commission n'a pas abordé ces questions et n'a pour l'essentiel fait aucun cas de la position de la demanderesse. Au reste, les considérations administratives ou pécuniaires ne devraient pas influencer sur la décision de la Commission de rejeter une plainte.

La Commission a manqué à l'équité procédurale parce qu'elle n'a pas motivé adéquatement sa décision. Vu le caractère déficient de l'enquête, l'importance de la question posée et la longue période qui s'était écoulée depuis que la plainte avait été déposée, la Commission se devait d'expliquer sa décision. En règle générale, l'obligation d'équité ne requiert pas que des motifs accompagnent les décisions administratives, même si l'on a souvent souligné leur utilité

making has often been emphasized. Nonetheless, *Baker* stated that there are circumstances in which the duty of fairness will require written reasons (e.g. where the decision has important significance for the individual, when there is a statutory right of appeal). The obligation to give reason may be fulfilled in certain circumstances if the decision is based on a report or on the notes of a subordinate. The fact that the CHRA has imposed the duty to give reasons in certain specific cases is an indication that courts should hesitate before using the rules of procedural fairness to impose a burden that Parliament has chosen to impose in very specific circumstances. This was one of those special cases where the Commission had a duty to go beyond merely referring to the investigator's report and to explain its ultimate decision to put an end to the complaint. In dismissing the complaint, the Commission made a decision that was determinative of the rights of the complainant without even addressing its main arguments, on the basis of a report that did not even analyze the allegations of discrimination. The importance of providing reasons was magnified in this case given the 20-year time line since the complaint was filed and the large number of employees in the federal public service that would be affected by the decision. The applicant could not intelligibly make sense of the Commission's decision and could not, in the absence of any coherent and explicit reasons, understand why the arguments made in response to the investigator's report were rejected.

pour des décisions équitables et transparentes. Néanmoins, la Cour suprême a affirmé, dans l'arrêt *Baker*, que dans certains cas l'obligation d'équité appellera des motifs écrits (par exemple lorsque la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans les cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi). L'obligation de motiver une décision peut dans certains cas devoir être observée si la décision s'appuie sur un rapport ou sur les notes d'un subordonné. La LCDP prévoit l'obligation de motiver une décision dans certains cas précis, et c'est là le signe que les tribunaux devraient se montrer circonspects avant de recourir aux règles de l'équité procédurale pour imposer un fardeau que le législateur a choisi d'imposer dans des cas très particuliers. Il s'agissait ici de l'un de ces cas spéciaux où la Commission aurait dû faire davantage que s'en remettre au rapport d'enquête et aurait dû expliquer sa décision ultime de classer la plainte. En rejetant la plainte, la Commission a rendu une décision qui statuait sur les droits de la plaignante, sans même considérer ses arguments principaux, et en se fondant sur un rapport qui n'analysait même pas les allégations de distinction illicite. L'importance de motifs dans le cas présent était accentuée par le délai de 20 ans qui s'était écoulé depuis le dépôt de la plainte, et par le grand nombre des employés de la fonction publique fédérale qui allaient être touchés par la décision. La demanderesse ne pouvait pas véritablement saisir la décision à laquelle était arrivée la Commission et elle ne pouvait pas, en l'absence de motifs cohérents et explicites, comprendre pourquoi les arguments avancés par elle en réponse au rapport d'enquête avaient été rejetés.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 2 (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 9), 3(1) (as am. by S.C. 1996, c. 14, s. 2), 7, 10 (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 13(E)), 11, 40(1), 41 (as am. by S.C. 1994, c. 26, s. 34(F); 1995, c. 44, s. 49), 42(1), 43(1), 44 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64; S.C. 1998, c. 9, s. 24).

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 26).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

MacLean v. Marine Atlantic Inc. (2003), 243 F.T.R. 219; 2003 FC 1459; *Slattery v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 2 F.C. 574; (1994), 73 F.T.R. 161 (T.D.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 2 (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 9), 3(1) (mod. par L.C. 1996, ch. 14, art. 2), 7, 10 (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 13(A)), 11, 40(1), 41 (mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 34(F); 1995, ch. 44, art. 49), 42(1), 43(1), 44 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 64; L.C. 1998, ch. 9, art. 24).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 26).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

MacLean c. Marine Atlantic Inc., 2003 CF 1459; *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574 (1^{re} inst.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

(4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

DISTINGUISHED:

Larsh v. Canada (Attorney General) (1999), 166 F.T.R. 101; 49 Imm. L.R. (2d) 2 (F.C.T.D.).

CONSIDERED:

P.S.A.C. v. Canada (Treasury Board) (No. 3) (1998), 32 C.H.R.R. D-349; 98 CLLC 230-031; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [2000] 1 F.C. 146; (1999), 180 D.L.R. (4th) 95; [2000] CLLC 230-002; 176 F.T.R. 161 (T.D.); *Gardner v. Canada (Attorney General)* (2004), 250 F.T.R. 115; 2004 FC 493; *Gee v. Canada (Minister of National Revenue — M.N.R.)* (2002), 284 N.R. 321; 2002 FCA 4; *Bourgeois v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [2000] CLLC 230-041 (F.C.A.); *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539; (2003), 226 D.L.R. (4th) 193; 50 Admin. L.R. (3d) 1; 304 N.R. 76; 173 O.A.C. 38; 2003 SCC 29.

REFERRED TO:

Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 11 C.H.R.R. D/1; 89 CLLC 17,022; 100 N.R. 241; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854; (1996); 140 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 155; 26 C.C.E.L. (2d) 1; 40 C.R.R. (2d) 81; 204 N.R. 1; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1; 2003 SCC 20; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609; (2004), 346 A.R. 201; 238 D.L.R. (4th) 217; [2004] 7 W.W.R. 411; 29 Alta. L.R. (4th) 1; 14 Admin. L.R. (4th) 165; [2004] CLLC 220-026; 318 N.R. 332; 2004 SCC 23; *Canada (Attorney General) v. Grover* (2004), 252 F.T.R. 244; 2004 FC 704; *Wang v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2005 FC 654; *Singh v. Canada (Attorney General)*

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Larsh c. Canada (Procureur général), [1999] A.C.F. n° 508 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

A.F.P.C. c. Canada (Conseil du Trésor) (n° 3), [1998] D.C.D.P. n° 6 (QL); *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146 (1^{re} inst.); *Gardner c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 493; *Gee c. Canada (Ministre du Revenu national — M.N.R.)*, 2002 CAF 4; *Bourgeois c. Banque de commerce canadienne impériale*, [2000] A.C.F. n° 1655 (C.A.) (QL); *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539; 2003 CSC 29.

DÉCISIONS CITÉES :

Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; 2003 CSC 20; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609; 2004 CSC 23; *Canada (Procureur général) c. Grover*, 2004 CF 704; *Wang c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2005 CF 654; *Singh c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 198; conf. par 2002 CAF 247; *Chopra c. Canada (Procureur général)*, 2002 CFPI 787; *Bradley c. Canada (Procureur général)*, [1999] A.C.F. n° 370 (C.A.) (QL); *Tahmourpour c. Canada (Solliciteur général)*; 2005 CAF 113; *Gardner c. Canada (Procureur général)*; 2005 CAF 284; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Canada (Procureur général) c. Cherrier*, 2005 CF 505; *Marchand Syndics Inc. c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2004 CF 1584; *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 401; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S.

(2001), 201 F.T.R. 226; 2001 FCT 198; *affd* (2002), 291 N.R. 365; 2002 FCA 247; *Chopra v. Canada (Attorney General)* (2002), 222 F.T.R. 236; 2002 FCT 787; *Bradley v. Canada (Attorney General)* (1999), 238 N.R. 76 (F.C.A.); *Tahmourpour v. Canada (Solicitor General)* (2005), 27 Admin. L.R. (4th) 315; 39 C.C.E.L. (3d) 229; [2005] CLLC 230-017; 332 N.R. 60; 2005 FCA 113; *Gardner v. Canada (Attorney General)* (2005), 339 N.R. 91; 2005 FCA 284; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Canada (Attorney General) v. Cherrier*, 2005 FC 505; *Marchand Syndics Inc. v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, 2004 FC 1584; *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 401; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, [2002] 1 S.C.R. 249; (2002), 245 N.B.R. (2d) 201; 209 D.L.R. (4th) 1; 36 Admin. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 201; 2002 SCC 11; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119; *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 3 F.C. 3; (1994), 167 N.R. 241 (C.A.); *Schut v. Canada (Canadian Human Rights Commission)* (1996), 120 F.T.R. 60 (F.C.T.D.).

APPLICATION for judicial review of a decision of the Canadian Human Rights Commission dismissing the applicant's complaint, which alleged discrimination on the basis of gender, without any further proceedings pursuant to paragraph 44(3)(b) of the *Canadian Human Rights Act*. Application allowed.

APPEARANCES:

Andrew J. Raven for applicant.
Anne M. Turley for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP,
Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

249; 2002 CSC 11; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau v. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Mercier v. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 3 C.F. 3; *Schut v. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1996] A.C.F. n° 1255 (1^{re} inst.) (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne qui a rejeté, la classant sans suite, en application de l'alinéa 44(3)b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la plainte de la demanderesse où était alléguée une distinction illicite fondée sur le sexe. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Andrew J. Raven pour la demanderesse.
Anne M. Turley pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP,
Ottawa, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le
défendeur.

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

[1] DE MONTIGNY J. : Those reasons follow the hearing of an application for judicial review initiated by the applicant, Public Service Alliance of Canada (PSAC), pursuant to section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] to review and to set aside the decision of the Canadian Human Rights Commission (the Commission) dated May 3, 2004. The decision arose from a human rights complaint filed on December 19, 1984 alleging discrimination on the ground of sex, in contravention of sections 7, 10 [as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 13(E)] and 11 of the *Canadian Human Rights Act* [R.S.C., 1985, c. H-6] (CHRA). The complaint related to the classification and pay of employees governed by the Clerical and Regulatory (CR) occupational category of the federal public service.

BACKGROUND

[2] On December 19, 1984, the applicant filed a complaint with the Commission by which it alleged that members of the predominantly female CR occupational group employed by the respondent Treasury Board were the victims of discrimination on the basis of gender. In fact, the complaint consisted of two allegations: (1) it alleged that CR members were subjected to a discriminatory classification standard which was utilized to assess the value of their work and pay, contrary to sections 7, 10 and 11 of the CHRA; and (2) it also claimed that “by segregating the Clerical and Regulatory, and Program Management groups, and by applying different standards to measure the value of jobs of employees who are members of these groups, the Treasury Board is discriminating against members of the former group in contravention of sections 7, 10, and 11 of the *Canadian Human Rights Act*.”

[3] The allegation of wage discrimination contrary to section 11 of the CHRA was referred to a panel of the Human Rights Tribunal in October 1990. On July 29, 1998, the Tribunal found that there had been a violation

[1] LE JUGE DE MONTIGNY : Les présents motifs font suite à l’instruction d’une demande de contrôle judiciaire présentée par la demanderesse, l’Alliance de la fonction publique du Canada (l’AFPC), en vertu de l’article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], pour que soit réformée et annulée la décision de la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) datée du 3 mai 2004. Cette décision statuait sur une plainte en matière de droits de la personne déposée le 19 décembre 1984, plainte où était alléguée une distinction illicite fondée sur le sexe, et donc contraire aux articles 7, 10 [mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 13(A)] et 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [L.R.C. (1985), ch. H-6] (la LCDP). La plainte concernait la classification et la rémunération d’employés compris dans la catégorie professionnelle de la fonction publique fédérale qui regroupe les commis aux écritures et aux règlements (CR).

LES FAITS

[2] Le 19 décembre 1984, la demanderesse déposait auprès de la Commission une plainte où elle affirmait que les membres du groupe professionnel CR, à prédominance féminine, employés par le Conseil du Trésor (le défendeur), étaient victimes d’une distinction illicite fondée sur le sexe. La plainte renfermait en fait deux accusations : 1) on y alléguait que les membres du groupe CR étaient victimes d’une norme de classification discriminatoire, qui servait à évaluer la valeur de leur travail et de leur rémunération, en violation des articles 7, 10 et 11 de la LCDP; et 2) on y affirmait aussi que [TRADUCTION] « en séparant le groupe des commis aux écritures et aux règlements et le groupe de l’administration des programmes, et en appliquant des normes différentes pour mesurer la valeur des tâches des employés qui appartiennent à ces groupes, le Conseil du Trésor exerce une discrimination contre les membres du premier groupe, en violation des articles 7, 10 et 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ».

[3] L’accusation de discrimination salariale contraire à l’article 11 de la LCDP fut renvoyée en octobre 1990 au Tribunal des droits de la personne. Le 29 juillet 1998, le Tribunal jugeait qu’il y avait eu infraction à l’article

of section 11 and ordered wage compensation in the form of pay equity adjustments back to March 8, 1985. It also ordered that pay equity adjustments of wages for times after the date of the decision be folded in and become an integral part of wages (*P.S.A.C. v. Canada (Treasury Board) (No. 3)* (1998), 32 C.H.R.R. D/349). This decision from the Tribunal was subsequently upheld by this Court on October 19, 1999; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [2000] 1 F.C. 146 (T.D.).

[4] Throughout the period that the section 11 portion of the complaint was before the Human Rights Tribunal for adjudication, the Commission held its investigation into the sections 7 and 10 aspects of the complaint in abeyance. The section 7 and section 10 aspects of the complaint related to the structure and application of the CR classification standard as a job evaluation tool. The decision was taken to permit the parties to continue working together to develop a new classification system known as the Universal Classification System (UCS). From 1997 until 2000, the Commission monitored the progress of the UCS project and provided assistance and guidance on matters relating to pay equity, such as the gender-neutrality of the standard, the evaluation of jobs, and the weighing of factors.

[5] In early 2000, PSAC raised concerns about the delay in the investigation of the complaint. As a result, the Commission undertook to review the progress of the UCS to determine in part the gender neutrality of the standard (then in progress) and its impact on the complainant's occupational categories. In May 2001, the Commission completed its technical review of gender neutrality of the UCS. The Commission noted three central components of a gender-neutral system: inclusivity and balance, clarity and comprehensibility, and careful application. In addition, a number of key issues were highlighted in the report, including the observation that "certain work characteristics typical of the predominantly female jobs do not appear to have been fully reflected in the standard."

11 et ordonnait le versement d'une réparation prenant la forme de rajustements salariaux paritaires, rétroactivement au 8 mars 1985. Il ordonnait aussi que les rajustements salariaux paritaires pour les périodes postérieures à sa décision soient consolidés et deviennent partie intégrante des salaires (*A.F.P.C. c. Canada (Conseil du Trésor) (n° 3)*, [1998] D.C.D.P. n° 6 (QL)). Cette décision du Tribunal fut par la suite confirmée par la Cour le 19 octobre 1999 (*Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146 (1^{re} inst.)).

[4] Durant toute la période au cours de laquelle la partie de la plainte se rapportant à l'article 11 était étudiée par le Tribunal des droits de la personne pour décision, la Commission menait son enquête sur les aspects de la plainte encore en suspens, c'est-à-dire ceux qui concernaient les articles 7 et 10. Les aspects de la plainte relatifs aux articles 7 et 10 concernaient la structure et l'application de la norme de classification du groupe CR comme instrument d'évaluation des emplois. La décision fut prise de laisser les parties continuer de travailler ensemble pour élaborer un nouveau système de classification baptisé Norme générale de classification (NGC). De 1997 à 2000, la Commission a suivi l'évolution du projet de NGC et offert assistance et encadrement pour les questions liées à l'équité salariale, par exemple le caractère non sexiste de la norme, l'évaluation des emplois et la pondération des facteurs.

[5] Au début de 2000, l'AFPC s'est inquiétée de la lenteur de l'examen de la plainte. La Commission a donc entrepris de voir où en était la NGC afin de juger notamment du caractère non sexiste de la norme (alors en cours d'établissement) et de son incidence sur les catégories professionnelles de la plaignante. En mai 2001, la Commission achevait son examen technique du caractère non sexiste de la NGC. Elle prenait note des trois composantes essentielles d'un système non sexiste : inclusivité et équilibre, clarté et intelligibilité, enfin application méthodique. Plusieurs questions clés étaient également mises en relief dans le rapport, notamment l'observation selon laquelle [TRADUCTION] « certaines caractéristiques professionnelles propres aux emplois à prédominance féminine ne semblent pas pleinement prises en compte dans la norme ».

[6] On May 8, 2002, the respondent announced that, as part of classification reform, UCS was not being pursued on the basis that it was “unworkable”. Rather than applying a single standard and a single pay structure to more than 150,000 positions in the federal public service, the respondent stated that it planned to tailor an “approach to classification reform to meet the particular needs of specific occupational groups”. Implementation initiatives for classification reform were identified, while the timing and priority of groups were to be discussed with the departments and unions involved before making a final decision.

[7] This new classification reform exercise is supposed to address: (a) the development of new, tailored, gender-neutral standards responsive to the specific needs of individual occupational groups; (b) the ongoing maintenance of existing standards where necessary, and guidance on their application; and (c) the rebuilding of system capability through active monitoring and the development and delivery of an up-to-date curriculum for technical specialists and line managers.

[8] Following the receipt of this information, an investigation report was prepared and signed off on January 12, 2004. The Commission investigator, M. D. Earle, recommended that “pursuant to paragraph 44(3)(b) of the CHRA, . . . the Commission take no further proceedings in the complaint made under sections 7 and 10”.

[9] After acknowledging that the UCS was not finalized, the investigator set out to explain why he came to this recommendation. In what appears to be the most salient parts of his report, he stated:

14. Changes that will be brought about by classification reform indicate that investigation by the Commission will not assist in resolving the sections 7 & 10 aspects of this complaint. The definitions of the General Services Group and its subgroups, effective April 21, 1993, as published in Part I of the Canada Gazette, on May 8, 1993, were amended and replaced effective March 18, 1999. Under the new

[6] Le 8 mai 2002, le défendeur annonçait que, dans la réforme de la classification, la NGC n’était pas explorée davantage au motif qu’elle était « impraticable ». Plutôt que d’appliquer une norme unique et une structure unique de rémunération à plus de 150 000 postes de la fonction publique fédérale, le défendeur affirmait qu’il envisageait d’engager une [TRADUCTION] « réforme de la classification qui soit apte à répondre aux besoins particuliers de tel ou tel groupe professionnel ». Des modes de mise en œuvre de la réforme de la classification furent définis, tandis que l’échéancier et la priorité des groupes allaient être discutés avec les ministères et les syndicats concernés avant qu’une décision finale soit prise.

[7] Ce nouvel exercice de réforme de la classification est censé concerner : a) l’élaboration de normes nouvelles, adaptées et non sexistes, qui répondent aux besoins particuliers de tel ou tel groupe professionnel; b) l’application courante des normes existantes lorsque cela est nécessaire, et les conseils touchant leur application; et c) la reconstitution du potentiel du système grâce à un suivi assidu, ainsi qu’au développement et à l’application d’un programme de pointe pour les conseillers techniques et les cadres hiérarchiques.

[8] Après réception de cette information, un rapport d’enquête fut rédigé, puis entériné le 12 janvier 2004. L’enquêteur de la Commission, M. D. Earle, recommandait que [TRADUCTION] « conformément à l’alinéa 44(3)b) de la LCDP, [. . .] la Commission ne donne aucune suite à la plainte déposée en vertu des articles 7 et 10 ».

[9] Après avoir reconnu que la NGC n’avait pas été mise au point, l’enquêteur a expliqué pourquoi il était arrivé à cette recommandation. Dans ce qui semble être les parties les plus saillantes de son rapport, il écrivait :

[TRADUCTION]

14. Les changements qui seront apportés par la réforme de la classification montrent que l’enquête de la Commission ne parviendra pas à résoudre les aspects de cette plainte qui concernent les articles 7 et 10. Les définitions du Groupe des services généraux et de ses sous-groupes, en vigueur le 21 avril 1993, telles qu’elles ont été publiées dans la partie I de la Gazette du Canada le 8 mai 1993, ont été modifiées et

occupational group structure, the CR and PM groups have been subsumed in one group — the Program and Administrative Services (PA) group. Formerly two distinct occupational groups, the CR and PM groups that are the basis of the section 7 & 10 allegations are no longer segregated.

15. The respondent has indicated that, as part of classification reform, gender-neutral classification plans will be developed for new occupational groups, including the PA group. It is not possible to assess the gender-neutrality of any new classification plan until it is developed.

[10] While the investigator recommended no further action regarding the complaint, he noted that the Commission “will continue to be available to provide advice and input into the development of gender neutral classification plans, including a plan applicable to the PA group”.

[11] A copy of the investigator’s report was provided to the parties and submissions were requested. By letter dated January 30, 2004, a representative of the respondent replied only to say that the Treasury Board Secretariat agreed with the investigator’s recommendation that the Commission should take no further proceedings in the complaint. On the other hand, PSAC sent its submissions on February 26, 2004, and made it clear that it “vehemently” opposed the recommendation of the investigator. In the applicant’s view, the complaint had been accepted as valid by the Commission since it was filed in 1984, and “the only reason that the Commission did not take steps to deal formally with the merits of the section 7 and section 10 aspects of the complaint was assurances which Commission staff were given at various times to the effect that the introduction of the Universal Classification System (UCS) by Treasury Board would resolve the discriminatory classification issues arising out of the Treasury Board classification system generally, including the discriminatory aspects of the CR classification standard”. The UCS initiative having been abandoned, PSAC believed that the Commission had to intervene, complete its investigation and, if the matter was not resolved in the interim, refer the complaint to the Tribunal. The submissions from PSAC also highlighted that the merging of the CR and PM groups

remplacées le 18 mars 1999. Dans la nouvelle structure des groupes professionnels, les groupes CR et PM ont été fusionnés en un seul groupe — le groupe Services des programmes et de l’administration (PA). Les deux groupes opérationnels anciennement distincts, le groupe CR et le groupe PM, qui sont à l’origine des allégations fondées sur les articles 7 et 10, ne sont plus séparés.

15. La partie visée par la plainte a indiqué que, dans la réforme de la classification, des plans de classification non sexistes seront élaborés pour les nouveaux groupes professionnels, dont le groupe PA. Il n’est pas possible de mesurer le caractère non sexiste d’un nouveau plan de classification tant qu’il n’est pas élaboré.

[10] L’enquêteur ne recommandait aucune autre mesure concernant la plainte, mais il écrivait que la Commission [TRADUCTION] « demeurera à disposition pour apporter conseils et appui dans l’élaboration de plans de classification non sexistes, notamment un plan applicable au groupe PA ».

[11] Le rapport d’enquête a été communiqué aux parties, qui ont été invitées à s’exprimer. Par lettre datée du 30 janvier 2004, un représentant du défendeur a répondu au rapport, se limitant à dire que le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrivait à la recommandation de l’enquêteur selon laquelle la Commission ne devrait donner aucune suite à la plainte. Par contre, l’AFPC, qui a envoyé ses observations le 26 février 2004, faisait savoir qu’elle s’opposait « énergiquement » à la recommandation de l’enquêteur. De l’avis de la demanderesse, la plainte avait été reconnue valide par la Commission depuis qu’elle avait été déposée en 1984, et [TRADUCTION] « l’unique raison pour laquelle la Commission n’a pas pris de mesures pour se prononcer officiellement sur le fond des aspects de la plainte portant sur l’article 7 et l’article 10 était les assurances qui à diverses époques avaient été données au personnel de la Commission, assurances selon lesquelles l’adoption de la Norme générale de classification (NGC) par le Conseil du Trésor résoudrait les questions de classification discriminatoire découlant généralement du système de classification du Conseil du Trésor, notamment les aspects discriminatoires de la norme de classification CR ». Le projet de NGC ayant été abandonné, l’AFPC croyait que la Commission devait intervenir, mener à terme son enquête et, si l’affaire n’était pas résolue dans l’intervalle, renvoyer la plainte

into the new PA group did not change the manner in which these employees were being classified, evaluated and paid. They appended pay schedules from the most recent collective agreement confirming that employees continue to be paid as CRs and according to the old CR schedule.

[12] The parties were then provided with an opportunity to comment on each other's submissions in response to the investigator's report. By letter dated March 24, 2004, counsel for the applicant provided submissions in response to the respondent's submissions. Given that the respondent had merely agreed with the ultimate conclusion reached by the investigator, PSAC had nothing to add beyond its submissions of February 26, 2004. By letter dated March 25, 2004, the respondent's representative reacted to PSAC's submissions by reiterating the employer's commitment to classification reform, including "modernizing the content and valuation measures of existing classification standards to mitigate against gender bias". Furthermore, the respondent advised that the study underway was determining "the best approach to resolving the issues in the CR and PM groups, but to do so in the broader context of the whole PA group".

THE DECISION UNDER REVIEW

[13] The complaint, investigator's report, parties' submissions and a chronology was provided to the Commission for their deliberations regarding the complaint on April 26, 2004. By letter dated May 3, 2004, the Commission accepted the investigator's recommendation and decided, pursuant to paragraph 44(3)(b) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64] of the CHRA, to dismiss the complaint without any further proceedings. No reasons were provided.

[14] Following receipt of the Commission's letter, the PSAC made a formal request for reasons from the Commission on May 12, 2004. By letter dated June 7, 2004, Commission counsel responded to the applicant's

au Tribunal. Les observations reçues de l'AFPC laissaient aussi apparaître que la fusion des groupes CR et PM pour former le nouveau groupe PA ne modifiait pas la manière dont ces employés étaient classifiés, évalués et rémunérés. Les observations de l'AFPC étaient accompagnées de barèmes de rémunération extraits de la convention collective la plus récente, qui confirmaient que les employés continuaient d'être rémunérés en tant que CR et selon l'ancien barème des CR.

[12] Chacune des parties a alors eu la possibilité de s'exprimer sur les observations faites par l'autre en réponse au rapport de l'enquêteur. Par lettre datée du 24 mars 2004, l'avocat de la demanderesse a présenté des observations en réponse aux observations du défendeur. Vu que le défendeur avait simplement souscrit à la conclusion ultime de l'enquêteur, l'AFPC n'avait rien à ajouter à ses observations du 26 février 2004. Par lettre datée du 25 mars 2004, le représentant du défendeur a réagi aux observations de l'AFPC en réitérant l'engagement de l'employeur envers une réforme de la classification, notamment [TRADUCTION] « la modernisation des mesures de contenu et d'évaluation des normes actuelles de classification afin de militer contre les préjugés sexistes ». Le défendeur écrivait aussi que l'étude en cours déterminait [TRADUCTION] « le meilleur moyen de résoudre les difficultés des groupes CR et PM, mais en le faisant dans le contexte global du groupe PA tout entier ».

LA DÉCISION CONTESTÉE

[13] La plainte, le rapport d'enquête, les observations des parties ainsi qu'une chronologie ont été communiqués à la Commission le 26 avril 2004 pour qu'elle délibère sur la plainte. Par lettre datée du 3 mai 2004, la Commission acceptait la recommandation de l'enquêteur et décidait, en application de l'alinéa 44(3)(b) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 64] de la LCDP, de rejeter la plainte et de la classer sans suite. Sa décision n'était pas motivée.

[14] Après réception de la lettre de la Commission, l'AFPC lui a demandé formellement le 12 mai 2004 de motiver sa décision. Par lettre datée du 7 juin 2004, l'avocate de la Commission a répondu à la lettre de la

request for reasons. She stated that the Commission did not have a statutory duty to provide reasons for its decision to dismiss under paragraph 44(3)(b), and that decisions of the Federal Court have held that where no reasons are given and the recommendation of the investigator is adopted by the Commission, the basis for the decision is the investigator's report.

RELEVANT STATUTORY PROVISIONS [ss. 2 (as am. by S.C. 1998 c. 9, s. 9), 3(1) (as am. by S.C. 1996, c. 14, s. 2), 44(3) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64; S.C. 1998, c. 9, s. 24)]

[15]

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

3. (1) For all purposes of this Act, the prohibited grounds of discrimination are race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital status, family status, disability and conviction for which a pardon has been granted.

...

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

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

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

on a prohibited ground of discrimination.

...

10. It is a discriminatory practice for an employer, employee organization or employer organization

demanderesse. Elle écrivait que la Commission n'avait pas l'obligation légale de motiver sa décision de rejet selon l'alinéa 44(3)b) et que la Cour fédérale avait déjà jugé que, lorsque la Commission ne motive pas une décision et adopte la recommandation de l'enquêteur, le fondement de sa décision est le rapport de l'enquêteur.

LES DISPOSITIONS LÉGALES APPLICABLES [art. 2 (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 9), 3(1) (mod. par L.C. 1996, ch. 14, art. 2), 44(3) (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 64; L.C. 1998, ch. 9, art. 24)]

[15]

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

3. (1) Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience.

[. . .]

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

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

b) de le défavoriser en cours d'emploi.

[. . .]

10. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite et s'il est susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus, le fait, pour l'employeur, l'association patronale ou l'organisation syndicale :

(a) to establish or pursue a policy or practice, or

(b) to enter into an agreement affecting recruitment, referral, hiring, promotion, training, apprenticeship, transfer or any other matter relating to employment or prospective employment,

that deprives or tends to deprive an individual or class of individuals of any employment opportunities on a prohibited ground of discrimination.

...

40. (1) Subject to subsections (5) and (7), any individual or group of individuals having reasonable grounds for believing that a person is engaging or has engaged in a discriminatory practice may file with the Commission a complaint in a form acceptable to the Commission.

...

41. (1) Subject to section 40, the Commission shall deal with any complaint filed with it unless in respect of that complaint it appears to the Commission that

(a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available;

(b) the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided for under an Act of Parliament other than this Act;

(c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission;

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

(e) the complaint is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint.

...

43. (1) The Commission may designate a person, in this Part referred to as an “investigator”, to investigate a complaint.

...

44. (1) An investigator shall, as soon as possible after the conclusion of an investigation, submit to the Commission a report of the findings of the investigation.

a) de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite;

b) de conclure des ententes touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel.

[...]

40. (1) Sous réserve des paragraphes (5) et (7), un individu ou un groupe d'individus ayant des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un acte discriminatoire peut déposer une plainte devant la Commission en la forme acceptable pour cette dernière.

[...]

41. (1) Sous réserve de l'article 40, la Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable pour un des motifs suivants :

a) la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;

b) la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale;

c) la plainte n'est pas de sa compétence;

d) la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;

e) la plainte a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances.

[...]

43. (1) La Commission peut charger une personne, appelée, dans la présente loi, « l'enquêteur », d'enquêter sur une plainte.

[...]

44. (1) L'enquêteur présente son rapport à la Commission le plus tôt possible après la fin de l'enquête.

...

[...]

(3) On receipt of a report referred to in subsection (1), the Commission

(a) may request the Chairperson of the Tribunal to institute an inquiry under section 49 into the complaint to which the report relates if the Commission is satisfied

(i) that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted, and

(ii) that the complaint to which the report relates should not be referred pursuant to subsection (2) or dismissed on any ground mentioned in paragraphs 41(c) to (e); or

(b) shall dismiss the complaint to which the report relates if it is satisfied

(i) that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is not warranted, or

(ii) that the complaint should be dismissed on any ground mentioned in paragraphs 41(c) to (e).

THE ISSUES

[16] This application for judicial review raises the following questions:

- What is the appropriate standard of review?
- Did the Commission make a reviewable error when it decided to dismiss the section 7 and section 10 portions of the complaint and determined that no further proceedings were warranted?
- Did the Commission breach the duty of procedural fairness and err in law by failing to conduct a thorough investigation and analysis of the subject complaint?
- Did the Commission violate the duty of procedural fairness by failing to provide adequate reasons for its decision?

ANALYSIS

(1) The standard of review

[17] The decision under review is that of the Commission, which dismissed the PSAC's human rights

(3) Sur réception du rapport d'enquête prévu au paragraphe (1), la Commission :

a) peut demander au président du Tribunal de désigner, en application de l'article 49, un membre pour instruire la plainte visée par le rapport, si elle est convaincue :

(i) d'une part, que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci est justifié,

(ii) d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la plainte en application du paragraphe (2) ni de la rejeter aux termes des alinéas 41(c) à (e);

b) rejette la plainte, si elle est convaincue :

(i) soit que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci n'est pas justifié,

(ii) soit que la plainte doit être rejetée pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 41(c) à (e).

LES POINTS LITIGIEUX

[16] La demande de contrôle judiciaire soulève les points suivants :

- Quelle est la norme de contrôle à appliquer?
- La Commission a-t-elle commis une erreur sujette à révision lorsqu'elle a décidé de rejeter les portions de la plainte se rapportant aux articles 7 et 10 et considéré qu'aucune suite ne s'imposait?
- La Commission a-t-elle manqué à l'équité procédurale et a-t-elle commis une erreur de droit parce qu'elle n'a pas étudié et analysé la plainte d'une manière approfondie?
- La Commission a-t-elle manqué à l'équité procédurale parce qu'elle n'a pas motivé adéquatement sa décision?

ANALYSE

1) La norme de contrôle

[17] La décision contestée est la décision de la Commission de rejeter la plainte de l'AFPC en matière

complaint. Following the receipt of an investigator's report, the Commission may request the Canadian Human Rights Tribunal to institute an inquiry if it is satisfied that, "having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted". Conversely, when the Commission is satisfied that, "having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is not warranted", it shall dismiss the complaint (CHRA, subsection 44(3)). In reaching this decision, the Commission is concerned with whether there exists a reasonable basis in the evidence for proceeding to the next stage—namely, the appointment of a tribunal.

[18] It is worth remembering that at this stage, the Commission does not decide the complaint on its merits nor does it determine if the complaint is made out. Its duty is rather to assess whether there is sufficient evidence before it to justify proceeding to the next stage: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at page 899 [S.E.P.Q.]; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, at page 891.

[19] The Supreme Court of Canada has affirmed that there are only three possible standards of review of an administrative decision: correctness, reasonableness, and patent unreasonableness. The determination of the proper standard to be applied in a particular case requires the application of a pragmatic and functional analysis on the basis of these four contextual factors: (a) the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; (b) the expertise of the decision maker relative to that of the reviewing court on the issue in question; (c) the purposes of the legislation and the provision in particular; and (d) the nature of the question—law, fact or mixed law and fact.

• *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraphs 26-35;

• *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, at paragraphs 24-27;

de droits de la personne. Sur réception du rapport d'enquête, la Commission peut demander au Tribunal canadien des droits de la personne d'instruire la plainte si elle est convaincue que « compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci est justifié ». En revanche, lorsque la Commission est convaincue que, « compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci n'est pas justifié », elle rejette la plainte (paragraphe 44(3) de la LCDP). Pour arriver à cette décision, la Commission doit se demander s'il existe dans la preuve un fondement raisonnable l'autorisant à passer à l'étape suivante, à savoir le renvoi de la plainte au Tribunal.

[18] Il convient de se rappeler que, à ce stade, la Commission ne statue pas sur le fond de la plainte ni sur les prétentions du plaignant. Sa fonction consiste plutôt à se demander si elle a devant elle une preuve suffisante justifiant le passage à l'étape suivante : *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, à la page 899 [S.E.P.Q.]; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, à la page 891.

[19] La Cour suprême du Canada a jugé qu'il n'existe que trois normes de contrôle possibles d'une décision administrative : la décision correcte, la décision raisonnable *simpliciter* et la décision manifestement déraisonnable. Pour savoir quelle norme est applicable dans un cas donné, il faut recourir à une analyse pragmatique et fonctionnelle en tenant compte de quatre facteurs contextuels : a) la présence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi; b) la spécialisation du décideur par rapport à celle de la juridiction de contrôle en ce qui a trait à la question posée; c) l'objet du texte de loi et celui de la disposition légale en particulier; et d) la nature de la question—question de droit, question de fait ou question mixte de droit et de fait.

• *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, aux paragraphes 26 à 35;

• *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, aux paragraphes 24 à 27;

• *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paragraphs 29-38;

• *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, at paragraphs 15-18.

[20] Applying the functional and pragmatic approach, my colleague Justice O'Keefe came to the conclusion that the decision of the Commission not to send a complaint to the Tribunal must be reviewed on a standard of reasonableness *simpliciter* (*MacLean v. Marine Atlantic Inc.* (2003), 243 F.T.R. 219 (F.C.)). While the absence of a privative clause or statutory right of appeal was neutral, the fact that the Commission has a greater experience than this Court in fact-finding and screening complaints, the discretion that Parliament has bestowed on the Commission in deciding whether or not to dismiss a complaint, and the nature of the question (mixed fact and law) are all factors that called for greater deference to the Commission's decision. Like many others of my colleagues, I adopt this reasoning as my own and reach the same conclusion. I note in passing that the Federal Court of Appeal has most recently confirmed this standard of review in the last of the cases hereunder cited:

• *Canada (Attorney General) v. Grover* (2004), 252 F.T.R. 244 (F.C.);

• *Wang v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2005 FC 654;

• *Gardner v. Canada (Attorney General)* (2004), 250 F.T.R. 115 (F.C.);

• *Singh v. Canada (Attorney General)* (2001), 201 F.T.R. 226 (F.C.T.D.); *aff'd* (2002), 291 N.R. 365 (F.C.A.);

• *Chopra v. Canada (Attorney General)* (2002), 222 F.T.R. 236 (F.C.T.D.);

• *Bradley v. Canada (Attorney General)* (1999), 238 N.R. 76 (F.C.A.);

• *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, aux paragraphes 29 à 38;

• *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, aux paragraphes 15 à 18.

[20] Appliquant la méthode fonctionnelle et pragmatique, mon confrère le juge O'Keefe est arrivé à la conclusion que la décision de la Commission de ne pas renvoyer une plainte au Tribunal doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter* (*MacLean c. Marine Atlantic Inc.*, 2003 CF 1459). L'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi était un facteur neutre, mais plusieurs facteurs commandaient une retenue particulière à l'endroit de la décision de la Commission, à savoir la spécialisation plus élevée de la Commission par rapport à celle de la Cour en ce qui a trait à l'établissement des faits et au filtrage des plaintes, le pouvoir discrétionnaire conféré par le législateur à la Commission quant à savoir s'il convient ou non de rejeter une plainte, enfin la nature de la question (question mixte de droit et de fait). Comme plusieurs autres de mes confrères, je fais mien ce raisonnement et j'arrive à la même conclusion. J'observe en passant que la Cour d'appel fédérale a tout récemment confirmé cette norme de contrôle dans la dernière décision mentionnée ci-après :

• *Canada (Procureur général) c. Grover*, 2004 CF 704;

• *Wang c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2005 CF 654;

• *Gardner c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 493;

• *Singh c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 198; confirmé par 2002 CAF 247;

• *Chopra c. Canada (Procureur général)*, 2002 CFPI 787;

• *Bradley c. Canada (Procureur général)*, [1999] A.C.F. n° 370 (C.A.) (QL);

- *Gee v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)* (2002), 284 N.R. 321 (F.C.A.);
- *Tahmourpour v. Canada (Solicitor General)* (2005), 27 Admin. L.R. (4th) 315 (F.C.A.);
- *Gardner v. Canada (Attorney General)* (2005), 339 N.R. 91 (F.C.A.).

[21] As a result, this Court should intervene “lightly” in the decisions of the Commission. When screening complaints, Parliament has conferred a large discretion on the Commission, which in turn implies deference from this Court. As reiterated by Strayer J.A. for the Court of Appeal in *Gee v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)*, [at paragraph 13]:

This Court has on various occasions noted the deference which should be shown to the Commission in respect of its decisions, after receipt of an Investigation Report, as to whether to dismiss the complaint or refer it to a tribunal. For example, it was stated in *Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* ([1999] 1 F.C. 113 (C.A.)):

Exercise of discretion

The Act grants the Commission a remarkable degree of latitude when it is performing its screening function on receipt of an investigation report. Subsections 40(2) and 40(4) and sections 42 and 44 are replete with expressions such as “is satisfied”, “ought to”, “reasonably available”, “could more appropriately be dealt with”, “all the circumstances”, “considers appropriate in the circumstances” which leave no doubt as to the intent of Parliament. The grounds set out for referral to another authority (subsection 44(2)), for referral to the President of the Human Rights Tribunal Panel (paragraph 44(3)(a)) or for an outright dismissal (paragraph 44(3)(b)) involve in varying degrees questions of fact, law and opinion (see *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687 (C.A.), at page 698, Le Dain J.A.), but it may safely be said as a general rule that Parliament did not want the courts at this stage to intervene lightly in the decisions of the Commission.

More recently this Court in *Zundel v. Attorney General of Canada et al.* ((2000), 267 N.R. 92 at para. 5) endorsed a Trial Division decision ([1999] 4 F.C. 289, at paras. 46-49) that the standard of judicial review of a decision of the

- *Gee c. Canada (Ministre du Revenu national—M.R.N.)*, 2002 CAF 4;
- *Tahmourpour c. Canada (Solliciteur général)*, 2005 CAF 113;
- *Gardner c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 284.

[21] La Cour ne doit donc pas intervenir « à la légère » dans les décisions de la Commission. Le législateur fédéral a conféré à la Commission un large pouvoir discrétionnaire lorsqu’elle examine les plaintes, ce qui suppose de la part de la Cour une certaine retenue. Ainsi que le rappelait le juge Strayer, de la Cour d’appel, dans l’arrêt *Gee c. Canada (Ministre du Revenu national—M.R.N.)*, [au paragraphe 13] :

La présente Cour a à plusieurs reprises indiqué le degré de retenue judiciaire dont il faut faire preuve à l’égard de la Commission lorsqu’elle décide, après la réception d’un rapport d’enquête, si elle doit rejeter la plainte ou la renvoyer à un tribunal. Par exemple, il a été déclaré dans l’arrêt *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier* ([1999] 1 C.F. 113 (C.A.)) :

L’exercice du pouvoir discrétionnaire

La Loi confère à la Commission un degré remarquable de latitude à l’exécution de sa fonction d’examen préalable au moment de la réception d’un rapport d’enquête. Les paragraphes 40(2) et 40(4), et les articles 42 et 44 regorgent d’expressions comme « à son avis », « devrait », « normalement ouverts », « pourrait avantageusement être instruite », « des circonstances », « estime indiqué dans les circonstances », qui ne laisse aucun doute quant à l’intention du législateur. Les motifs de renvoi à une autre autorité (paragraphe 44(2)), de renvoi au président du Comité du tribunal des droits de la personne (alinéa 44(3)a)) ou, carrément de rejet (alinéa 44(3)b)) comportent, à divers degrés, des questions de fait, de droit et d’opinion (voir *Latif c. La Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687 (C.A.), à la page 698, le juge Le Dain), mais on peut dire sans risque de se tromper qu’en règle générale, le législateur ne voulait pas que les cours interviennent à la légère dans les décisions prises par la Commission à cette étape.

Plus récemment, dans l’arrêt *Zundel c. Procureur général du Canada et al.* ((2000), 267 N.R. 92, au paragraphe 5), la présente Cour a endossé une décision de la Section de première instance ([1999] 4 C.F. 289, aux paragraphes 46 à

Commission under section 44, to refer a matter after investigation to a tribunal, should be that of a determination as to whether there was a rational basis for the decision. In *Bradley v. Attorney General of Canada* ((1999), 238 N.R. 76) this Court held that the standard of review of a decision taken by the Commission under subsection 44(3) of the Act to dismiss a complaint instead of appointing a conciliator was that of reasonableness. I respectfully concur with my colleagues in this respect and accept that the standard of review for the exercise of the discretion provided in subparagraph 44(3)(b)(i) to dismiss a complaint is that of reasonableness.

[22] As a result, the Court should only intervene where it is established that the decision under review is unreasonable. An unreasonable decision is one that is without foundation or logical coherence. A court cannot intervene simply because it may have come to a different conclusion. Rather, a reviewing court must ask whether the decision is basically supported by the reasoning of the tribunal. The Supreme Court of Canada has explicitly stated that “there will often be no single right answer to the questions that are under review against the standard of reasonableness . . . [but that] [e]ven if there could be, notionally . . . it is not the court’s role to seek this out when deciding if the decision was unreasonable”: *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, at paragraph 51. See also *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paragraph 61; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, at paragraph 41.

[23] The applicant and the respondent agree with this analysis. However, the applicant contends that the standard of review should be correctness when the Commission’s decision is not focused squarely and solely on the issue of whether there is a reasonable basis in the evidence for proceeding to the next stage, but involves a question of law, or a matter of natural justice or procedural fairness.

[24] There is no dispute between the parties that matters of procedural fairness and natural justice should

49), selon laquelle la norme de contrôle judiciaire d’une décision de la Commission prise en vertu de l’article 44, c’est-à-dire celle de déférer après enquête une question à un tribunal, devait être de savoir si la décision s’appuyait sur un motif rationnel. Dans l’arrêt *Bradley c. Procureur général du Canada* ((1999) 238 N.R. 76), la présente Cour a statué que la norme de contrôle d’une décision prise par la Commission en vertu du paragraphe 44(3) de la Loi de rejeter une plainte au lieu de nommer un conciliateur était celle de la décision raisonnable. Avec respect, je suis d’accord avec mes collègues sur ce point et j’accepte que la norme de contrôle relative à l’exercice du pouvoir discrétionnaire qui est conféré au sous-alinéa 44(3)(b)(i) de rejeter une plainte est celle de la décision raisonnable.

[22] En conséquence, la Cour ne doit intervenir que s’il est établi que la décision contestée est déraisonnable. Une décision déraisonnable est une décision qui est dépourvue de fondement ou de cohérence logique. Une cour de justice ne saurait intervenir du seul fait qu’elle serait peut-être arrivée à une conclusion autre. La juridiction de contrôle doit plutôt se demander si la décision est foncièrement autorisée par le raisonnement du tribunal. La Cour suprême du Canada a dit expressément qu’« il y a souvent plus d’une seule bonne réponse aux questions examinées selon la norme de la décision raisonnable [. . .] [mais] [m]ême dans l’hypothèse où il y aurait une réponse meilleure que les autres, le rôle de la cour n’est pas de tenter de la découvrir lorsqu’elle doit décider si la décision est raisonnable » : *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, au paragraphe 51. Voir aussi les arrêts suivants : *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, au paragraphe 61; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, au paragraphe 41.

[23] La demanderesse et le défendeur souscrivent à cette analyse. Toutefois, la demanderesse prétend que la norme de contrôle devrait être la décision correcte quand la décision de la Commission ne porte pas carrément et uniquement sur le point de savoir s’il existe dans la preuve un fondement raisonnable permettant de passer à l’étape suivante, mais concerne plutôt un point de droit ou une question de justice naturelle ou d’équité procédurale.

[24] Il n’est pas contesté entre les parties que les questions d’équité procédurale et de justice naturelle ne

not be reviewable against a standard of reasonableness but should be assessed according to the standard of correctness. This would apply to the issues of whether the Commission's investigation was neutral and thorough and whether the Commission provided adequate reasons. In my view, this is a mischaracterization of the issue, but I will come back to this point shortly.

[25] As for the submission that a more stringent standard of review should apply when a decision of the Commission involves a question of law, the applicant has not substantiated it with any reasoned argument. It does not find any support in the case law, and it is indeed inconsistent with the qualification of the decision made by the Commission under subsection 44(3) as a question of mixed fact and law. The screening exercise performed by the Commission at this stage, as we have seen previously, requires the Commission to determine if there is a reasonable basis in the evidence that could allow the Tribunal to find that a complainant has been subject to unlawful discrimination. This is clearly an illustration of a question of mixed fact and law as it involves the application of general principles found in the CHRA to specific circumstances. In other words, the Commission's decision is intricately bound to factual findings and inferences; it is the very type of question that has been determined to be assessed against a standard of simple reasonableness.

[26] The applicant has also contended that a stricter standard of review should be applied when the Commission dismisses a complaint without referring it to the Tribunal because it represents a final decision regarding the rights of the particular complainant. This approach would be even more justified in the present case given the number of persons to be affected by the decision of the Commission. The applicant relies for that proposition on the following *obiter* found in *Larsh v. Canada (Attorney General)*, at paragraph 36 where Evans J. (as he then was) wrote:

For the purpose of considering this argument I am prepared to assume that the Commission's decision to dismiss complaints should be subject to closer review than decisions

sauraient être revues en fonction de la norme de la décision raisonnable, mais plutôt en fonction de la norme de la décision correcte. Cela vaudrait pour la question de savoir si l'enquête de la Commission était neutre et approfondie et celle de savoir si la Commission a motivé adéquatement sa décision. À mon avis, il s'agit là d'une mauvaise qualification de la question; mais je reviendrai bientôt sur cet aspect.

[25] Quant à l'argument selon lequel une norme de contrôle plus rigoureuse devrait s'appliquer quand une déclaration de la Commission intéresse un point de droit, la demanderesse n'a pas étayé cet argument d'une manière raisonnée. C'est un argument qui ne trouve aucun appui dans la jurisprudence, et il est d'ailleurs incompatible avec la qualification de la décision rendue par la Commission selon le paragraphe 44(3), une décision qui fait intervenir une question mixte de droit et de fait. L'examen préalable mené par la Commission à ce stade, comme nous l'avons vu précédemment, oblige la Commission à se demander s'il existe dans la preuve un fondement raisonnable pouvant conduire le Tribunal à dire qu'un plaignant a été l'objet d'une distinction illicite. Il s'agit là manifestement d'un exemple de question mixte de droit et de fait, puisqu'elle concerne l'application de principes généraux, exposés dans la LCDP, à des circonstances précises. Autrement dit, la décision de la Commission se rattache d'une manière complexe à des conclusions de fait; c'est le type même de décision qui, selon la jurisprudence, doit être évaluée d'après la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

[26] La demanderesse a aussi prétendu qu'une norme de contrôle plus rigoureuse devrait être appliquée quand la Commission rejette une plainte sans la renvoyer au Tribunal, parce qu'il s'agit d'une décision finale touchant les droits du plaignant. Une telle approche serait d'autant plus justifiée en l'espèce, vu le nombre de personnes qui seront touchées par la décision de la Commission. La demanderesse invoque ici l'*obiter dictum* que l'on trouve dans la décision *Larsh c. Canada (Procureur général)*, au paragraphe 36, où le juge Evans, alors juge de la Cour, écrivait :

Pour l'examen de cet argument, je suis disposé à présumer que la décision par laquelle la Commission a rejeté les plaintes devrait faire l'objet d'un examen plus attentif que les décisions

to refer complaints to the Tribunal. A dismissal is, after all, a final decision that precludes the complainant from any statutory remedy and, by its nature, cannot advance the overall purpose of the Act, namely protection of individuals from discrimination, but may, if wrong, frustrate it.

[27] This comment from Evans J. must be put into context. It was made in the context of an argument presented by counsel for the applicant, according to which the Commission would set the evidential threshold too high if it was to dismiss a complaint because the officer allegedly having made a discriminatory remark denied having made it, and because there was no independent witness to corroborate the applicant's account of what occurred. Nevertheless, nowhere did Justice Evans say that the decision of the Commission to dismiss a complaint should always be assessed against a standard of correctness. Indeed, he rejected the applicant's argument to the effect that the Commission must always refer the complaint to the Tribunal whenever the Commission is faced with contradictory versions of conduct that is the subject of a complaint. And he stressed on numerous occasions that Parliament has entrusted to the Commission the responsibility for being satisfied that a tribunal hearing is or is not warranted.

[28] Before leaving this argument, it must be stressed once again that the language used in section 44 of the CHRA confers a wide discretion on the Commission when screening complaints, and the same language is used with respect to dismissing a complaint or referring it on, i.e. "having regard to all the circumstances of the complaint." The clearest statement of the standard of review of such decisions is found in *Bourgeois v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [2000] CLLC 230-041 (F.C.A.), where Décaré J.A. said [at paragraph 3]:

MacKay J. was of the view, and rightly so, that the standard of review of a decision of the Commission to dismiss a complaint requires a very high level of deference by the Court unless there be a breach of the principles of natural justice or other procedural unfairness or unless the decision is not supportable on the evidence before the Commission.

par lesquelles des plaintes sont déférées au Tribunal. Un débouté est, après tout, une décision définitive qui empêche le plaignant d'obtenir toute réparation prévue par la loi et qui, de par sa nature même, ne saurait favoriser l'atteinte de l'objectif général de la Loi, c'est-à-dire protéger les personnes physiques de toute discrimination, mais qui, s'il est erroné, risque de mettre en échec l'objet de la Loi.

[27] Cette remarque incidente du juge Evans doit être considérée dans son contexte. Elle avait été faite dans le cadre d'un argument présenté par l'avocate de la demanderesse, argument selon lequel la Commission fixerait le niveau de preuve à un niveau trop élevé si elle devait rejeter une plainte parce que l'agent qui avait prétendument fait une réflexion discriminatoire niait l'avoir faite et qu'aucun témoin indépendant ne pouvait confirmer le récit des faits présenté par la demanderesse. Néanmoins, nulle part le juge Evans n'a dit que la décision de la Commission de rejeter une plainte devrait toujours être évaluée selon la norme de la décision correcte. Il a même rejeté l'argument de la demanderesse selon lequel la Commission devait toujours renvoyer la plainte au Tribunal dès lors que lui sont présentées des versions contradictoires de la conduite qui est l'objet de la plainte. Et il a insisté plusieurs fois sur le fait que le législateur fédéral avait investi la Commission du pouvoir de dire si une audience devant le Tribunal des droits de la personne est ou non justifiée.

[28] Avant de conclure sur cet argument, il faut signaler encore une fois que le texte de l'article 44 de la LCDP confère un large pouvoir discrétionnaire à la Commission lorsqu'elle fait un examen préalable des plaintes, et le même texte est employé pour le rejet d'une plainte ou pour son renvoi au Tribunal, c'est-à-dire « compte tenu des circonstances relatives à la plainte ». L'énoncé le plus clair de la norme de contrôle applicable à telles décisions se trouve dans l'arrêt *Bourgeois c. Banque de commerce canadienne impériale*, [2000] A.C.F. n° 1655 (C.A.) (QL), où le juge Décaré écrivait [au paragraphe 3] :

Le juge MacKay était d'avis, avec raison, que la norme de contrôle applicable au rejet d'une plainte par la Commission exige que la Cour fasse preuve d'un très haut degré de retenue à l'égard de la décision de la Commission, à moins qu'il y ait eu violation des principes de justice naturelle ou absence d'équité procédurale, ou à moins que la décision ne soit pas

[29] Having said all this, and despite the fact that the decision to dismiss a complaint should be subject to the same standard of review as the decision to refer a complaint to the Tribunal, Justice Evans' comment is not without merit and cannot be simply ignored. Without going as far as saying that each standard of review is itself a sliding scale, a position that has so far been rejected by the Supreme Court, it may be appropriate to consider the impact of the decision made by the Commission in assessing the sufficiency of the reasons supporting it.

[30] Returning now to the alleged breaches of the principles of procedural fairness, I think that some confusion should be dissipated at the outset. As the Supreme Court of Canada has made clear in *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539, at paragraph 102, "[t]he content of procedural fairness goes to the manner in which the Minister went about making his decision, whereas the standard of review is applied to the end product of his deliberations". This distinction has been restated by our Court on a number of occasions, notably in *Gardner v. Canada (Attorney General)*; *Canada (Attorney General) v. Grover*; *Canada (Attorney General) v. Cherrier*, 2005 FC 505; *Marchand Syndics Inc. v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, 2004 FC 1584 and *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 401.

[31] This confusion stems from the fact that some of the factors that are looked at in determining the requirements of procedural fairness are the same as those looked at in considering the standard of review of a discretionary decision (nature of the decision being made, expertise of the decision maker, statutory scheme). But this Court, following the Supreme Court of Canada in *Moreau-Bérubé v. New-Brunswick (Judicial Council)*, [2002] 1 S.C.R. 249, has reiterated time and again that the duty of procedural fairness requires no assessment of the standard of review: a breach of procedural fairness will usually void, in and of itself, the decision under review.

étayée par les éléments de preuve dont disposait la Commission.

[29] Cela dit, et bien que la décision de rejeter une plainte doit relever de la même norme de contrôle que la décision de renvoyer une plainte au Tribunal, l'observation du juge Evans n'est pas sans fondement et ne saurait être tout simplement écartée. Sans aller aussi loin qu'affirmer que chaque norme de contrôle constitue par elle-même une échelle mobile, position qui jusqu'à maintenant a été rejetée par la Cour suprême, il est sans doute à propos d'examiner l'incidence de la décision de la Commission en évaluant la justesse des motifs censés la justifier.

[30] Revenant maintenant aux présumés violations des principes de l'équité procédurale, je suis d'avis qu'il convient de dissiper d'entrée de jeu une certaine confusion. Ainsi que le soulignait la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, au paragraphe 102, « [l]'équité procédurale concerne la manière dont le ministre est parvenu à sa décision, tandis que la norme de contrôle s'applique au résultat de ses délibérations ». Cette distinction a été reprise par la Cour fédérale à plusieurs occasions, notamment dans les jugements suivants : *Gardner c. Canada (Procureur général)*; *Canada (Procureur général) c. Grover*; *Canada (Procureur général) c. Cherrier*, 2005 CF 505; *Marchand Syndics Inc. c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2004 CF 1584; enfin *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 401.

[31] Cette confusion vient du fait que certains des facteurs qui sont considérés dans la définition de l'obligation d'équité procédurale sont les mêmes que les facteurs considérés dans la tâche de savoir quelle est la norme de contrôle d'une décision discrétionnaire (la nature de la décision qui a été prise, la spécialisation du décideur, le régime légal). Mais la Cour fédérale, suivant en cela la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, a rappelé à maintes reprises que l'obligation d'équité procédurale ne requiert aucune recherche de la norme de contrôle : un manquement à l'équité procédurale aura généralement

[32] If the distinction between tribunals exercising their functions in a so-called “administrative”, as opposed to a “judicial” or “quasi-judicial” manner, used to be crucial in order to determine if the rules of natural justice apply, this is no more the case since the decision of the Supreme Court of Canada in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311. From then on, decisions of an administrative or executive character were to be subjected to a general duty of fairness. Since both this duty and the rules of natural justice were held to be variable standards, Justice Sopinka recognized in *S.E.P.Q.* that [at page 896] “the distinction between [these rules] becomes blurred as one approaches the lower end of the scale of judicial or quasi-judicial tribunals and the high end of the scale with respect to administrative or executive tribunals”. Therefore, the content of these two sets of rules is now determined not so much by the nature of the decisions made by that tribunal but by reference to the circumstances of each case: *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *S.E.P.Q.*; *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 3 F.C. 3 (C.A.); *Slattery v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 2 F.C. 574 (T.D.).

[33] In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [[1999] 2 S.C.R. 817] the Supreme Court expanded on the factors that are relevant in determining the duty of procedural fairness in a given set of circumstances. Writing for the majority, Justice L’Heureux-Dubé listed five factors (not to be taken as an exhaustive list) to be taken into consideration: the nature of the decision being made and the process followed in making it; the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates; the importance of the decision to the individual or individuals affected; the legitimate expectations of the person challenging the decision; and the choices of procedure made by the agency itself,

pour effet d’invalider automatiquement la décision contestée.

[32] Si la distinction entre les tribunaux administratifs qui exercent leurs fonctions selon ce qu’il est convenu d’appeler une optique « administrative » et ceux qui exercent leurs fonctions selon une optique « judiciaire » ou « quasi judiciaire » était autrefois essentielle lorsqu’il convenait de savoir si les règles de la justice naturelle s’appliquaient, ce n’est plus le cas depuis l’arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. Désormais, les décisions de caractère administratif ou exécutif devaient respecter une obligation générale d’agir équitablement. Étant donné que les règles de justice naturelle tout comme l’obligation d’agir équitablement sont des normes variables, le juge Sopinka avait reconnu, dans l’arrêt *S.E.P.Q.*, que [à la page 896] « la distinction entre [ces règles] s’estompe lorsqu’on approche du bas de l’échelle dans le cas des tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l’échelle dans le cas des tribunaux administratifs ou exécutifs. » Par conséquent, le contenu de ces deux ensembles de règles est maintenant déterminé non pas tant par la nature des décisions prises par le tribunal qu’en fonction des circonstances de chaque affaire : *Martineau c. Comité de discipline de l’Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *S.E.P.Q.*; *Mercier c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 3 C.F. 3 (C.A.); *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574 (1^{re} inst.).

[33] Dans l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [[1999] 2 R.C.S. 817] la Cour suprême explicitait les facteurs qu’il convient de retenir pour définir l’obligation d’équité procédurale dans un ensemble donné de circonstances. S’exprimant pour la majorité, le juge L’Heureux-Dubé avait énuméré cinq facteurs (considérés comme non limitatifs) à prendre en considération : la nature de la décision prise et la procédure suivie lorsqu’elle a été prise; la nature du régime légal et les termes de la loi en vertu de laquelle agit l’organisme concerné; l’importance de la décision pour les personnes visées; les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; enfin les choix de procédure faits par l’organisme même, en particulier

particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances.

[34] It has been established in *S.E.P.Q.*, that the Commission must comply with the duty of procedural fairness when deciding whether the investigation report will be adopted or dismissed pursuant to section 44 of the CHRA. In an *obiter dictum*, Justice Sopinka concluded that the Commission therefore had the following obligations (at page 902):

. . . the Commission had a duty to inform the parties of the substance of the evidence obtained by the investigator and which was put before the Commission. Furthermore, it was incumbent on the Commission to give the parties the opportunity to respond to this evidence and make all relevant representations in relation thereto.

The Commission was entitled to consider the investigator's report, such other underlying material as it, in its discretion, considered necessary and the representations of the parties. The Commission was then obliged to make its own decision based on this information.

[35] Of course, all these requirements are premised on the fact that the evidence collected by the investigator, as well as his report, provide the Commission with the information to perform its screening function pursuant to section 44 of the CHRA. If the decision of the Commission was to be based on an inadequate investigation, that decision could not be considered reasonable since its evidentiary foundation would be defective. This was most clearly enunciated by Nadon J. (as he then was) in *Slattery v. Canada (Human Rights Commission)*, where he said (at page 598):

At first blush, it would appear that the CHRC, by providing the applicant with a copy of the investigator's report and by allowing the applicant to respond to the report, was in conformity with the formal wording of the requirements set out in the above cases. However, underlying these requirements is the assumption that another aspect of procedural fairness — that the CHRC had an adequate and fair basis on which to evaluate whether there was sufficient evidence to warrant appointment of a tribunal — existed.

In order for a fair basis to exist for the CHRC to evaluate whether a tribunal should be appointed pursuant to paragraph

quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir sa propre procédure, ou quand l'organisme est parfaitement à même de choisir la procédure qui convient le mieux aux circonstances.

[34] Il a été jugé, dans l'arrêt *S.E.P.Q.*, que la Commission doit observer l'obligation d'équité procédurale lorsqu'elle se demande si le rapport d'enquête doit être adopté ou rejeté comme le prévoit l'article 44 de la LCDP. Dans un *obiter dictum*, le juge Sopinka concluait que la Commission avait donc les obligations suivantes (à la page 902) :

[. . .] il incombait à la Commission d'informer les parties de la substance de la preuve réunie par l'enquêteur et produite devant la Commission. Celle-ci devait en outre offrir aux parties la possibilité de répliquer à cette preuve et de présenter tous les arguments pertinents s'y rapportant.

La Commission pouvait prendre en considération le rapport de l'enquêteur, les autres données de base qu'elle jugeait nécessaires ainsi que les arguments des parties. Elle était alors tenue de rendre sa propre décision en se fondant sur ces renseignements.

[35] Évidemment, toutes ces conditions supposent que la preuve recueillie par l'enquêteur, ainsi que son rapport, donnent à la Commission l'information nécessaire pour qu'elle s'acquitte de sa fonction de filtrage des plaintes selon l'article 44 de la LCDP. Si la décision de la Commission devait être fondée sur une enquête déficiente, cette décision ne pourrait être qualifiée de raisonnable puisque ses éléments probants seraient insuffisants. C'est ce qu'exposait très clairement le juge Nadon, alors juge de la Cour fédérale, dans la décision *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, où il s'exprimait ainsi (à la page 598) :

Il semblerait à première vue qu'en remettant à la requérante une copie du rapport de l'enquêteuse et en lui permettant de répondre au rapport, la CCDP se soit conformée à la lettre des exigences établies dans les arrêts susmentionnés. Toutefois, à la base de ces exigences se trouve la présomption de l'existence d'un autre aspect de l'équité procédurale—que la CCDP disposait d'un fondement adéquat et juste pour évaluer s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour justifier la constitution d'un tribunal.

Pour qu'il existe un fondement juste pour que la CCDP estime qu'il y a lieu de constituer un tribunal en vertu de

44(3)(a) of the Act, I believe that the investigation conducted prior to this decision must satisfy at least two conditions: neutrality and thoroughness.

[36] Accordingly, I shall rearrange the order of the following questions and first look at the investigation report to determine if it was fair and thorough. I will then turn to the decision of the Commission not to refer the complaint to the Tribunal to determine if it was reasonable, considering all the information that was made available to it. Finally, I will determine whether the reasons provided by the Commission for its decision were in breach of its duty of procedural fairness.

(2) Was the investigation thorough and neutral?

[37] As previously indicated, the obligation to conduct a neutral and thorough investigation is a component of the duty of procedural fairness. Thoroughness is an abstract concept that does not lend itself to an easily ascertainable list of things to do and not to do. In *Slattery*, Nadon J. spelled out the parameters underlying the requirements of thoroughness in the context of an investigation by the Human Rights Commission (at page 600):

In determining the degree of thoroughness of investigation required to be in accordance with the rules of procedural fairness, one must be mindful of the interests that are being balanced: the complainant's and respondent's interests in procedural fairness and the CHRC's interests in maintaining a workable and administratively effective system.

[38] The applicant submits that the investigator's report fails to address or analyse the merits of the PSAC's allegations. (The substance of the investigator's analysis is found at paragraph 9 of these reasons.) These allegations, it must be remembered, turned essentially on the argument that Treasury Board is discriminating against the CR group by segregating that group and the PM group and by applying different standards to measure the value of jobs in these two groups.

[39] In its report, the investigator focused exclusively on the fact that the CR and PM groups were no longer segregated, but were subsumed in one group—the PA group. However, the report failed to acknowledge the

l'alinéa 44(3)a) de la Loi, je crois que l'enquête menée avant cette décision doit satisfaire à au moins deux conditions : la neutralité et la rigueur.

[36] Je dois donc réarranger l'ordre des questions suivantes et considérer d'abord le rapport d'enquête pour savoir s'il était équitable et rigoureux. Je me pencherai ensuite sur la décision de la Commission de ne pas renvoyer la plainte au Tribunal et dirai si elle était raisonnable, eu égard à l'ensemble des renseignements qui ont été portés à sa connaissance. Finalement, je me demanderai si les motifs donnés par la Commission à l'appui de sa décision s'accordaient ou non avec son obligation d'équité procédurale.

2) Le rapport d'enquête était-il rigoureux et neutre?

[37] Comme je l'ai dit précédemment, l'obligation de mener une enquête neutre et rigoureuse est un élément de l'obligation d'équité procédurale. La rigueur est une notion abstraite qui ne se prête pas à une liste facilement vérifiable de choses à faire ou à ne pas faire. Dans la décision *Slattery*, le juge Nadon énonçait les paramètres à l'origine de l'impératif de rigueur dans le contexte d'une enquête menée par la Commission des droits de la personne (à la page 600) :

Pour déterminer le degré de rigueur de l'enquête qui doit correspondre aux règles d'équité procédurale, il faut tenir compte des intérêts en jeu : les intérêts respectifs du plaignant et de l'intimé à l'égard de l'équité procédurale, et l'intérêt de la CCDP à préserver un système qui fonctionne et qui soit efficace sur le plan administratif.

[38] Selon la demanderesse, le rapport d'enquête n'aborde pas et n'analyse pas le fond des allégations de l'AFPC. (L'essentiel de l'analyse de l'enquêteur se trouve au paragraphe 9 des présents motifs). Ces allégations, doit-on le rappeler, s'appuyaient essentiellement sur l'argument selon lequel le Conseil du Trésor exerce une discrimination à l'encontre du groupe CR en séparant ce groupe et le groupe PM et en appliquant des normes différentes pour mesurer la valeur des tâches exercées par ces deux groupes.

[39] Dans son rapport, l'enquêteur s'est concentré uniquement sur le fait que les groupes CR et PM n'étaient plus séparés, mais formaient désormais un seul groupe—le groupe PA. Toutefois, le rapport ne

crucial fact that the classification system was never actually modified or changed in order to eliminate the discriminatory aspects which clearly existed. It was the purpose of the UCS initiative, but it was abandoned by the respondent because it was apparently “unworkable”. As a result, and even if the CR and PM groups have formally been subsumed in one larger group, the fact remains that the old classification standards continue to be applied, as evidenced by the pay schedules from the most recent PSAC/Treasury Board collective agreement.

[40] Not only is this piece of crucial information totally ignored, but the report goes on indicating that “it is not possible to assess the gender-neutrality of any new classification plan until it is developed”. In the meantime, the jobs held by members of the CR group will continue to be measured according to standards that are allegedly discriminatory and whose compliance with sections 7 and 10 of the *Canadian Human Rights Act* has not been seriously considered, let alone finally determined.

[41] It is no answer to add that “the Commission will continue to be available to provide advice and input into the development of gender neutral classification plans, including a plan applicable to the PA group”. This is an interesting forward-looking commitment, but it does not address in any way the complaint that was made more than 20 years ago. And there can be no assurance that a new classification system, compliant with the requirements of the *Canadian Human Rights Act*, will effectively be implemented in the near future.

[42] In a nutshell, I am of the view that the PSAC was entitled, on behalf of its CR members, to a thorough examination of its allegations of discrimination. In failing to address one of its crucial arguments—i.e. that the CR and PM groups are still, for all intents and purposes, segregated—the investigator and, ultimately, the Commission, breached its duty of procedural fairness. The investigator may have been justified in doing so if the allegations had been moot, but it was

reconnaissait pas un fait essentiel : le régime de classification n’avait jamais été réellement modifié ou changé afin que soient éliminés les aspects discriminatoires qui manifestement le caractérisaient. C’était là l’objectif du projet de NGC, mais ce projet avait été abandonné par le défendeur parce qu’il était paraît-il « impraticable ». En conséquence, et même si les groupes CR et PM formaient officiellement désormais un seul groupe plus conséquent, il reste que les anciennes normes de classification continuent d’être appliquées, ainsi que l’attestent les barèmes de rémunération de la plus récente convention collective conclue entre l’AFPC et le Conseil du Trésor.

[40] Non seulement il n’est tenu aucun compte de cette information capitale, mais le rapport précise ensuite que [TRADUCTION] « il n’est pas possible de mesurer le caractère non sexiste d’un nouveau plan de classification tant qu’il n’est pas élaboré ». En attendant, les emplois occupés par les membres du groupe CR continueront d’être mesurés selon des normes qui sont prétendument discriminatoires et dont la conformité aux articles 7 et 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n’a pas été véritablement examinée, encore moins établie à titre définitif.

[41] Ce n’est pas répondre que d’ajouter : « la Commission demeurera à disposition pour apporter conseils et appui dans l’élaboration de plans de classification non sexistes, notamment un plan applicable au groupe PA ». C’est là un engagement prospectif intéressant, mais il ne règle absolument pas la plainte qui a été déposée plus de 20 ans auparavant. Et il n’est nullement garanti qu’un nouveau régime de classification, conforme aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sera mis en application efficacement dans un avenir proche.

[42] Bref, je suis d’avis que l’AFPC avait droit, au nom de ses membres du groupe CR, à ce que ses allégations de distinction illicite soient examinées avec rigueur. En s’abstenant d’examiner l’un de ses arguments cruciaux—celui selon lequel les groupes CR et PM étaient encore séparés dans la pratique—l’enquêteur et, finalement, la Commission ont manqué à leur obligation d’équité procédurale. L’enquêteur aurait pu avoir de bonnes raisons d’agir ainsi si les allégations

certainly not the case at the time of submitting his report.

[43] Having said this, I agree with the respondent that the Commission has never accepted the complaint as valid, contrary to what the applicant argues. This would be tantamount to saying that once a complaint is accepted for filing, the Commission must appoint a tribunal or that once an investigator initially determines that a further inquiry is warranted, he/she cannot change his/her mind based on subsequent evidence.

[44] Similarly, the respondent has never conceded that the CR classification standard is discriminatory. There is simply no evidence suggesting that the employer's efforts to introduce either UCS or any other classification reform are an admission that the present standard is, in fact, discriminatory. The same can be said of the decision to consolidate the CR and PM groups in the new PA group: nowhere is there any indication that this is in recognition that the former separation of the CR and PM groups was discriminatory.

[45] It is precisely because there is disagreement as to the discriminatory nature of the present scheme that the Commission should have looked into this matter more carefully.

(3) Did the Commission make a reviewable error when it decided not to refer the complaint to the Tribunal?

[46] The Commission's decision not to refer the complaint to the Tribunal on the basis of the investigator's report cannot be said to have been made on a fair basis to the extent that the report itself was defective. This, in itself, could dispose of the issue.

[47] Where, as in this case, parties have the legal right to make submissions in response to an investigator's report, the parties can compensate for more minor omissions or errors by bringing such omissions to the attention of the decision maker by way of their submissions. Only where omissions cannot be rectified is judicial review warranted, as where the omission is of

avaient été théoriques, mais ce n'était certainement pas le cas lorsqu'il a soumis son rapport.

[43] Cela dit, je reconnais avec le défendeur que la Commission n'a jamais accepté la plainte comme valide, contrairement à ce qu'affirme la demanderesse. Cela équivaldrait à dire que, après l'acceptation du dépôt d'une plainte, la Commission doit renvoyer la plainte au Tribunal, ou que, après qu'un enquêteur considère au départ qu'une enquête complémentaire est justifiée, il ne peut pas changer d'avis en se fondant sur une preuve postérieure.

[44] Le défendeur n'a jamais admis non plus que la norme de classification du groupe CR est discriminatoire. Rien ne donne à entendre que les moyens pris par l'employeur pour adopter la NGC ou toute autre réforme de la classification reviennent pour lui à admettre que la norme actuelle est véritablement discriminatoire. Il en va de même pour la décision de fusionner les groupes CR et PM dans le nouveau groupe PA : il n'est avancé nulle part que, ce faisant, le défendeur reconnaissait que l'ancienne séparation des groupes CR et PM était discriminatoire.

[45] C'est précisément parce qu'il y a désaccord sur le caractère discriminatoire du régime actuel que la Commission aurait dû examiner cette affaire plus attentivement.

3) La Commission a-t-elle commis une erreur sujette à révision quand elle a décidé de ne pas renvoyer la plainte au Tribunal?

[46] La Commission ayant décidé, sur la foi du rapport d'enquête, de ne pas renvoyer la plainte au Tribunal, on ne saurait dire que cette décision est équitable dans la mesure où le rapport même était déficient. Cela pourrait suffire à trancher de la question.

[47] Lorsque, comme ici, les parties ont le droit de présenter des observations en réponse à un rapport d'enquête, les parties peuvent corriger les omissions ou erreurs mineures en les portant à l'attention du décideur, grâce à leurs observations. Ce n'est que lorsque les omissions ne peuvent être rectifiées qu'un contrôle judiciaire est justifié, par exemple lorsque l'omission est

such a fundamental nature that merely drawing the decision maker's attention to the omission cannot compensate for it: *Slattery; Schut v. Canada (Canadian Human Rights Commission)* (1996), 120 F.T.R. 60 (F.C.T.D.).

[48] The respondent argues that the Commission took its decision after reviewing not only the investigator's report, but also the parties' submissions on that report, as well as their comments on each other's submissions. As a result, the Commission examined all the circumstances surrounding the complaint, and the applicant could have pointed out the omissions and errors in the investigator's report.

[49] Indeed, PSAC drew the attention of the Commission to these perceived deficiencies in the investigator's report. It vigorously opposed the recommendation of the investigator that the Commission take no further proceedings with respect to this complaint, it reiterated its view that the CR classification standard is discriminatory, it reminded the Commission that it is because of assurances from Treasury Board that the UCS would resolve the issue that the merits of this complaint had never been formally dealt with, and it pointed out that all employees within the PA occupational group continue to be classified pursuant to the old CR/PM structure.

[50] I am of the view that this is a case where the omission was of such a fundamental character that the response filed by PSAC to the investigator's report could not rectify the problem. Not only was the report extremely succinct on that issue, but it failed to provide sufficient information so that the rebuttal from PSAC could be meaningfully assessed. In any event, the Commission failed to address these issues and essentially ignored the position of PSAC.

[51] Finally, the respondent has argued that "it is a much better use of the Commission's resources to provide advice and input into the development of a new classification standard for the PA group, rather than appointing a tribunal to inquire into a complaint that becomes moot with the introduction of new classification standards". This argument, in my

d'une nature si fondamentale que le simple fait de la signaler au décideur ne suffirait pas à la corriger : *Slattery; Schut c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1996] A.C.F. n° 1255 (1^{re} inst.) (QL).

[48] Le défendeur tient que la Commission a rendu sa décision après avoir examiné non seulement le rapport d'enquête, mais aussi les réactions des parties à ce rapport. Elle a aussi examiné les observations de chacune des parties sur les réactions de l'autre. La Commission a donc étudié l'ensemble des circonstances entourant la plainte, et la demanderesse aurait pu signaler les omissions et erreurs du rapport d'enquête.

[49] L'AFPC a effectivement appelé l'attention de la Commission sur les lacunes apparentes du rapport d'enquête. Elle s'est énergiquement opposée à la recommandation de l'enquêteur, pour qui la Commission devait s'abstenir de donner une quelconque suite à cette plainte, elle a réitéré ses vœux selon lesquelles la norme de classification du groupe CR était discriminatoire, elle a rappelé à la Commission que, si le fond de la plainte n'avait jamais été l'objet d'un examen en règle, c'était parce que le Conseil du Trésor avait assuré que la NGC résoudrait la question, et elle a fait observer que tous les employés compris dans le groupe professionnel PA demeuraient classifiés selon l'ancienne structure CR/PM.

[50] Je suis d'avis que nous avons affaire à un cas où l'omission était si fondamentale que la réponse de l'AFPC au rapport d'enquête ne pouvait pas corriger le problème. Non seulement le rapport était-il extrêmement bref sur la question, mais il ne donnait pas assez d'informations pour que l'objection de l'AFPC pût être véritablement étudiée. Quoiqu'il en soit, la Commission n'a pas abordé ces questions et n'a pour l'essentiel fait aucun cas de la position de l'AFPC.

[51] Finalement, le défendeur a fait valoir que [TRADUCTION] « la Commission fait un bien meilleur usage de ses ressources en apportant conseils et appui dans l'élaboration d'une nouvelle norme de classification pour le groupe PA plutôt qu'en constituant un tribunal chargé d'étudier une plainte qui devient théorique avec l'adoption de nouvelles normes de

respectful opinion, misses the point entirely and is completely irrelevant. Paragraph 44(3)(b) of the CHRA directs the Commission to dismiss a complaint if it is satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry is not justified. Administrative or budgetary considerations should not be part of the decision. As Nadon J. said in *Slattery* [at page 607]:

I cannot agree that subsection 44(3) of the Act allows the CHRC to completely divorce such decisions from the merits of the complaint. If purely administrative considerations (i.e. cost, time) were allowed to prevail, it is conceivable that a person's entitlement to relief under human rights legislation would be dependent on the ease of proving human rights violation. Such an approach is clearly inconsistent with the justice-based purpose of the Act, stated in section 2, to give effect to the principle of equal opportunity.

[52] There is also an argument to be made that it may prove more helpful to the parties to have the matter determined by the Tribunal. In deciding whether the current classification is discriminatory, the Tribunal could come up with reasons and provide parameters that may be of assistance to the architects of a new classification system. As is so often the case, short-term benefits should not blind us to longer term advantages.

[53] For all the above reasons, I come to the conclusion that the decision of the Commission is unreasonable since it was not supported by an adequate investigation and could not accordingly be said to be based on a cogent line of reasoning.

(4) Did the Commission violate the duty of procedural fairness by failing to provide adequate reasons for its decision?

[54] The final argument submitted by the applicant relates to the failure of the Commission to provide reasons for its decision. Despite the fact that PSAC submitted a formal request for reasons to the Commission following its decision, the Commission took the position that it had no statutory duty to provide

classification ». À mon avis, malheureusement, cet argument fait l'impasse sur l'essentiel et il est totalement hors de propos. L'alinéa 44(3)b) de la LCDP enjoint à la Commission de rejeter une plainte si elle est convaincue que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de la plainte n'est pas justifié. Les considérations administratives ou pécuniaires ne devraient pas influencer sur la décision. Ainsi que le disait le juge Nadon dans la décision *Slattery* [à la page 607] :

Je ne puis conclure que le paragraphe 44(3) de la Loi permet à la CCDP de rendre des décisions en ne tenant absolument pas compte du bien-fondé de la plainte. Si l'on permettait que des considérations purement administratives (comme les coûts, le temps) soient déterminantes, on pourrait concevoir des situations où le droit d'une personne à un recours sous le régime d'une loi relative aux droits de la personne dépendrait de la facilité avec laquelle l'on peut prouver qu'il y a eu violation des droits de la personne. Une telle façon de faire serait clairement en contradiction avec l'objectif de justice visé par la Loi, tel qu'il est énoncé à l'article 2, de donner effet au principe de l'égalité des chances.

[52] Il y a aussi l'argument selon lequel il peut se révéler plus utile pour les parties de faire trancher la question par le Tribunal. En se prononçant sur le caractère discriminatoire ou non de la classification actuelle, le Tribunal pourrait exposer des motifs et offrir des paramètres susceptibles d'aider les architectes d'un nouveau régime de classification. Comme c'est si souvent le cas, les avantages à court terme ne devraient pas nous dissimuler les retombées à long terme.

[53] Pour tous les motifs susmentionnés, j'arrive à la conclusion que la décision de la Commission est déraisonnable parce qu'elle n'était pas appuyée par une enquête adéquate et qu'il est donc impossible d'affirmer qu'elle est le résultat d'un raisonnement incontournable.

4) La Commission a-t-elle manqué à l'équité procédurale parce qu'elle n'a pas motivé adéquatement sa décision?

[54] L'argument final avancé par la demanderesse est que la Commission n'a pas motivé sa décision. L'AFPC avait prié la Commission de motiver sa décision après que celle-ci eut été rendue, mais la Commission a indiqué qu'elle n'avait pas l'obligation légale d'exposer des motifs, ajoutant que le fondement de sa décision

reasons and stated that the basis for the decision is the investigation report. The applicant accepts that, generally, the Commission has no statutory obligation to provide reasons. But it argues that in the present case, given the inadequacy of the investigation, the importance of the matter at hand, and the length of time this complaint has been pending, the Commission erred by not explaining its decision.

[55] On the other hand, the respondent maintains that there is no support in the jurisprudence for the applicant's proposition. Quite the contrary, the Federal Court of Appeal has concluded that failure to provide reasons is not a breach of procedural fairness since the Act does not require it: *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)*, at pages 15-16. Finally, the respondent also relies on the decision of the Supreme Court of Canada in *S.E.P.Q.*, to argue that the investigation report constitutes the Commission's reasons when that report is adopted by the Commission.

[56] There is no doubt that, as a general principle, the duty of fairness does not require that reasons be provided for administrative decisions, even if their usefulness in ensuring fair and transparent decision-making has often been emphasized. But the Supreme Court has recognized in *Baker*, at paragraph 43, that it may be otherwise in some circumstances:

In my opinion, it is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, the duty of procedural fairness will require the provision of a written explanation for a decision. The strong arguments demonstrating the advantages of written reasons suggest that, in cases such as this where the decision has important significance for the individual, when there is statutory right of appeal, or in other circumstances, some form of reasons should be required.

[57] That being said, the obligation to provide reasons in certain circumstances may be fulfilled if the decision is based on a report or on the notes of a subordinate. This option was explicitly recognized in *Baker*, as a reflection of the flexibility that is necessary in evaluating the requirements of procedural fairness. And this is precisely the reason why the Supreme Court, assuming without deciding that failure to give reasons is itself a basis for review, decided that there was no denial of

était le rapport d'enquête. La demanderesse reconnaît que, de façon générale, la Commission n'est pas juridiquement tenue d'exposer des motifs. Mais elle fait valoir que, en l'espèce, vu le caractère déficient de l'enquête, l'importance de la question posée et la longue période qui s'est écoulée depuis que la plainte a été déposée, la Commission se devait d'expliquer sa décision.

[55] Le défendeur affirme quant à lui que la jurisprudence n'a pas retenu l'argument de la demanderesse. Bien au contraire, la Cour d'appel fédérale est arrivée à la conclusion qu'une décision non motivée ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale puisque la loi ne requiert pas de motifs : *Mercier c. Canada (Commission des droits de la personne)*, aux pages 15 et 16. Finalement, le défendeur invoque aussi l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *S.E.P.Q.*, pour affirmer que le rapport d'enquête constitue les motifs de la Commission quand ce rapport est adopté par elle.

[56] Il ne fait aucun doute que, de manière générale, l'obligation d'équité ne requiert pas que des motifs accompagnent les décisions administratives, même si l'on a souvent souligné leur utilité pour des décisions équitables et transparentes. Mais la Cour suprême a affirmé, dans l'arrêt *Baker*, au paragraphe 43, que dans certains cas il en va parfois différemment :

À mon avis, il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Les solides arguments démontrant les avantages de motifs écrits indiquent que, dans des cas comme en l'espèce, où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise.

[57] Cela dit, l'obligation de motiver une décision peut dans certains cas être observée si la décision s'appuie sur un rapport ou sur les notes d'un subordonné. Cette option a été expressément envisagée dans l'arrêt *Baker*, pour tenir compte de la souplesse qui s'impose dans l'évaluation des exigences d'équité procédurale. Et c'est précisément la raison pour laquelle la Cour suprême, supposant, sans trancher la question, que l'absence de motifs dans une décision suffit en soi

natural justice or procedural fairness when the Commission dismissed a complaint on the recommendation of the investigator's report: *S.E.P.Q.*

[58] I am also mindful of the fact that Parliament has imposed the duty to give reasons in certain specific cases, for example when the Commission has decided not to deal with a complaint for the reasons set out in section 41 [as am. by S.C. 1994, c. 26, s. 34(F); 1995, c. 44, s. 49] (see subsection 42(1) of the CHRA). This is an indication that courts should hesitate before using the rules of procedural fairness to impose a burden that Parliament has chosen to impose in very specific circumstances: *Mercier*, at page 16; *Gardner v. Canada (Attorney General)*, 2004 FC 493, at paragraph 35.

[59] All things being considered, and bearing in mind that most of these cases have been decided before *Baker*, I am nevertheless of the opinion that this is one of those special cases where the Commission should have gone further than relying on the investigator's report and should have motivated its decision not to defer the complaint to the Tribunal. It is easy to imagine that the dismissal of such a complaint will have a profound impact on the employees in the federal public service who are still classified and evaluated on the basis of a classification that is almost 40 years old and that is challenged as being discriminatory. In dismissing this complaint, the Commission made a decision that was determinative of the rights of the complainant without even addressing its main arguments, on the basis of a report that does not even analyze the allegations of discrimination; in doing so, the Commission leaves itself open to the perception that it fails to give effect to the principle of equal opportunity enshrined in section 2 of the CHRA.

[60] The importance of providing reasons is magnified in this case given the 20-year time line and the large number of employees affected. These are, in my view, important considerations to bear in mind when assessing the significance of the decision. If the outcome of a humanitarian and compassionate decision, in the immigration context, can have a major impact on an individual, the same can certainly be said of a decision

à justifier un contrôle, a jugé qu'il n'y avait pas déni de justice naturelle ou d'équité procédurale quand la Commission rejetait une plainte en se fondant sur la recommandation du rapport d'enquête : arrêt *S.E.P.Q.*

[58] Je n'ignore pas non plus que le législateur fédéral a dans certains cas précis imposé l'obligation de motiver une décision, par exemple quand la Commission décide de ne pas donner suite à une plainte pour les raisons exposées dans l'article 41 [mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 34(F); 1995, ch. 44, art. 49] (voir le paragraphe 42(1) de la LCDP). C'est là le signe que les tribunaux devraient se montrer circonspects avant de recourir aux règles de l'équité procédurale pour imposer un fardeau que le législateur a choisi d'imposer dans des cas très précis : *Mercier*, à la page 16; *Gardner c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 493, au paragraphe 35.

[59] Tout bien considéré, et ayant à l'esprit que la plupart de ces précédents sont antérieurs à l'arrêt *Baker*, je suis néanmoins d'avis que nous avons ici affaire à l'un de ces cas spéciaux où la Commission aurait dû faire davantage que s'en remettre au rapport d'enquête et aurait dû motiver sa décision de ne pas renvoyer la plainte au Tribunal. Il est facile d'imaginer que le rejet d'une telle plainte aura de profondes répercussions sur les employés de la fonction publique fédérale qui sont encore classifiés et évalués selon une norme de classification qui remonte à près de 40 ans et qui est contestée pour son caractère discriminatoire. En rejetant cette plainte, la Commission a rendu une décision qui statuait sur les droits de la plaignante, sans même considérer ses arguments principaux, et en se fondant sur un rapport qui n'analyse même pas les allégations de discrimination; en agissant de la sorte, la Commission risque de prêter le flanc à l'idée selon laquelle elle néglige de donner effet au principe de l'égalité des chances inscrit dans l'article 2 de la LCDP.

[60] L'importance de motifs dans le cas présent est accentuée par le délai de 20 ans qui s'est écoulé et par le grand nombre des employés concernés. Ce sont là à mon avis des aspects non négligeables qu'il convient de garder à l'esprit quand on évalue la portée de la décision. Si l'issue d'une décision fondée sur des considérations humanitaires, dans un contexte d'immigration, peut avoir d'importantes répercussions sur une

that is likely to affect the dignity, self-esteem and work opportunities of thousands of people. In these very special circumstances, I believe that the Commission had a duty to go beyond merely referring to the investigator's report and to explain its ultimate decision to put an end to this complaint.

[61] Relying on the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker*, the Federal Court of Appeal, in its most recent pronouncement on the subject, stated [*Gardner* (2005), 339 N.R. 91 (F.C.A.), at paragraph 28]:

The duty to give reasons is grounded in a person's interest in knowing why profoundly important decisions affecting them are made as they are If, as a result of an intimate involvement in the process leading to the decision, a person understands, or has the means to understand the reason for the decision, the duty to give reasons will vary accordingly.

[62] I fully appreciate that this is more likely to be the case when the Commission does not follow the recommendation of the investigator, especially when it dismisses the complaint. But in the present case, for the above-mentioned reasons, I believe that the applicant could not intelligibly make sense of the decision reached by the Commission and could not, in the absence of any coherent and explicit reasons, understand why the arguments made in response to the investigator's report were rejected.

CONCLUSION

[63] In conclusion, this application for judicial review is granted, the decision of the Commission that is under review is set aside, and the matter will be referred back to the Commission for redetermination. Costs are granted to the applicant.

personne, on peut certainement en dire autant d'une décision susceptible de porter atteinte à la dignité, à l'amour-propre et aux débouchés professionnels de milliers de gens. Dans ces circonstances très particulières, je crois que la Commission avait le devoir de faire davantage que simplement s'en remettre au rapport d'enquête, et devait expliquer sa décision ultime de mettre un terme à cette plainte.

[61] Se fondant sur l'arrêt *Baker* de la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel fédérale écrivait, dans son arrêt le plus récent sur la question [*Gardner*, 2005 CAF 284, au paragraphe 28] :

L'obligation de donner des motifs est fondée sur l'intérêt qu'ont les individus de savoir comment ont été prises les décisions les visant [. . .]. Si, par suite d'une participation étroite au processus de décision, une personne comprend, ou a la capacité de comprendre le motif de la décision, l'obligation de la motiver variera en conséquence.

[62] Je comprends parfaitement que cela est plus susceptible de se produire quand la Commission ne suit pas la recommandation de l'enquêteur, en particulier quand elle rejette la plainte. Mais, en l'espèce, pour les motifs susmentionnés, je crois que la demanderesse ne pouvait pas véritablement saisir la décision à laquelle était arrivée la Commission et ne pouvait pas, en l'absence de motifs cohérents et explicites, comprendre pourquoi les arguments avancés par elle en réponse au rapport d'enquête avaient été rejetés.

DISPOSITIF

[63] La demande de contrôle judiciaire sera accueillie, la décision de la Commission qui est contestée sera annulée, et l'affaire sera renvoyée à la Commission pour nouvelle décision. Les dépens seront accordés à la demanderesse.