

A-13-00  
2001 FCA 162

A-13-00  
2001 CAF 162

**Government of the Northwest Territories**  
(*Appellant*)

**Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest**  
(*appelant*)

v.

c.

**Public Service Alliance of Canada and Canadian Human Rights Commission** (*Respondents*)

**L'Alliance de la fonction publique du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne**  
(*intimées*)

*INDEXED AS: NORTHWEST TERRITORIES v. PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA (C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: TERRITOIRES DU NORD-OUEST c. ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Stone, Létourneau and Rothstein  
J.J.A.—Ottawa, April 3, 4, 5 and May 24, 2001.

Cour d'appel, juges Stone, Létourneau et Rothstein,  
J.C.A.—Ottawa, 3, 4, 5 avril et 24 mai 2001.

*Administrative law — Judicial review — Quo Warranto — Complaint by PSAC of discrimination by N.W.T. Government in classification, pay of female employees — CHRC appointing Human Rights Tribunal to inquire into complaint under Canadian Human Rights Act, ss. 7, 11 — Act amended to remedy institutional independence problems — N.W.T. Government nevertheless challenging institutional independence, impartiality of Tribunal — Seeking quo warranto as appointment terms of Tribunal members expired — Members whose jurisdiction challenged not appointed to new Tribunal — Holding statutory authority to complete hearing of complaint under transitional provision, s. 33(3) — Not institutionally, individually biased in conduct of hearing — Binding nature of guidelines under Act, s. 27(3) not compromising institutional independence, impartiality of members.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Quo warranto — L'AFPC a déposé une plainte dans laquelle elle alléguait que le gouvernement des T.N.-O. pratiquait de la discrimination dans la classification et la rémunération de ses employés féminins — La CCDP a constitué un Tribunal des droits de la personne pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux art. 7 et 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne — La Loi a été modifiée afin de corriger les problèmes relatifs à l'indépendance institutionnelle — Le gouvernement des T.N.-O. a néanmoins contesté l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal — Il a demandé un bref de quo warranto car le mandat des membres du Tribunal était terminé — Les membres dont la compétence était contestée n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal — Ils possédaient le pouvoir légal d'achever l'audition de la plainte conformément à l'art. 33(3) de la disposition transitoire — Ils n'ont pas fait preuve de partialité institutionnelle ou personnelle dans la conduite des audiences — Le caractère impératif des directives émises en vertu de l'art. 27(3) de la Loi ne compromet pas l'indépendance institutionnelle et l'impartialité des membres.*

*Human Rights — PSAC alleging pay discrimination against female dominated groups by N.W.T. Government — CHRC appointing Tribunal to inquire into complaint under CHRA, ss. 7, 11 — Act amended to remedy institutional independence problems — N.W.T. Government nevertheless challenging institutional independence, impartiality of Tribunal — Members whose jurisdiction challenged not appointed to new Tribunal — Holding statutory authority to complete hearing of complaint against appellant under transitional provision, s. 33(3) — N.W.T. Government having standing to argue rules of natural justice applicable herein.*

*Droits de la personne — L'AFPC a allégué que le gouvernement des T.N.-O. pratiquait de la discrimination dans la rémunération de groupes principalement composés de femmes — La CCDP a constitué un Tribunal pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux art. 7 et 11 de la LCDP — La Loi a été modifiée afin de corriger les problèmes relatifs à l'indépendance institutionnelle — Le gouvernement des T.N.-O. a néanmoins contesté l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal — Les membres dont la compétence était contestée n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal — Ils possédaient le pouvoir légal d'achever l'audition de la plainte contre l'appelant conformément à l'art. 33(3) de la disposition transitoire — Le gouvernement des T.N.-O. avait la qualité*

*Bill of Rights — Whether N.W.T. Government entitled to avail itself of fair hearing requirements guaranteed by Canadian Bill of Rights, s. 2(e) — Government entitled to determination of rights, obligations by independent, impartial tribunal if protection of s. 2(e) available — Not invoking Canadian Bill of Rights as defence on merits of complaint, merely seeking adjudication on merits by independent, impartial tribunal — Word “person” in s. 2(e) including Crown — Government entitled to fair hearing under s. 2(e).*

*Practice — Parties — Standing — Motions Judge ruling N.W.T. Government lacked standing to argue CHRA created scheme contrary to natural justice — Government disagreeing with interpretation of Canadian Human Rights Act, not attacking its validity — Having standing before courts to seek recognizance, enforcement of statutory powers, to defend itself when sued for alleged abuse, misuse of powers — Motions Judge erred in denying standing.*

This was an appeal from a Trial Division decision that the appellant lacked standing to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* (CHRA) or a statutory instrument issued thereunder created a scheme which is contrary to the requirements of natural justice. On March 28, 1989, the Public Service Alliance of Canada (PSAC) filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission (CHRC), alleging that the appellant had discriminated in the classification and pay of employees in female dominated groups and subgroups contrary to sections 7, 10 and 11 of the Act. The CHRC appointed a Human Rights Tribunal to inquire into the sections 7 and 11 aspects of the complaint. In its first application for judicial review, the appellant argued that the CHRC had no jurisdiction to deal with the complaint and that there was a reasonable apprehension of bias on its part. The Act was amended in June 1998. Notwithstanding the amendments, the appellant again challenged the institutional independence and impartiality of the Tribunal. The Motions Judge dismissed the appellant's fourth application for judicial review and concluded that the latter was part of the Federal Crown and, therefore, had no standing to argue that the *Canadian Human Rights Act* created a scheme contrary to the requirements of natural justice. Three main issues were raised on appeal: (1) whether the appellant had standing to argue that provisions of the Act create a scheme contrary to the requirements of

*voulue pour soutenir que les règles de la justice naturelle s'appliquaient en l'espèce.*

*Déclaration des droits — Il s'agissait de savoir si le gouvernement des T.N.-O. pouvait invoquer utilement les exigences relatives à une audition équitable garantie par l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits — Le gouvernement aurait le droit de demander que ses droits et obligations soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial s'il démontre qu'il bénéficie de la protection qu'accorde l'art. 2e) — Il n'a pas invoqué la Déclaration canadienne des droits à titre de moyen de défense pour ce qui est de l'examen au fond de la plainte, mais il a demandé simplement que cette plainte soit examinée au fond par un tribunal indépendant et impartial — Le mot «personne» figurant à l'art. 2e) inclut la Couronne — Le gouvernement avait droit à une audition équitable en vertu de l'art. 2e).*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Le juge des requêtes a statué que le gouvernement des T.N.-O. n'avait pas la qualité pour prétendre que la LCDP crée un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle — Le gouvernement n'était pas d'accord avec l'interprétation à donner à la Loi canadienne sur les droits de la personne, mais il n'a pas contesté sa validité — Il possédait la qualité pour agir devant les tribunaux dans le but de faire reconnaître ses pouvoirs législatifs et en assurer l'exercice et pour se défendre dans le cas où il serait poursuivi en cas d'excès de pouvoir ou d'exercice illégal de ses pouvoirs — Le juge des requêtes a commis une erreur en lui refusant la qualité pour agir devant les tribunaux.*

Il s'agissait d'un appel formé contre une décision de la Section de première instance selon laquelle l'appelant n'avait pas la qualité pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle. L'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a déposé le 28 mars 1989 une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) dans laquelle elle alléguait que l'appelant pratiquait de la discrimination dans la classification et la rémunération de groupes principalement composés de femmes, en violation des articles 7, 10 et 11 de la Loi. La CCDP a constitué un Tribunal des droits de la personne pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux articles 7 et 11. Dans sa première demande de contrôle judiciaire, l'appelant a soutenu que la CCDP n'avait pas le pouvoir d'examiner la plainte et qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de sa part. La Loi a été modifiée en juin 1998. Ces modifications n'ont pas empêché l'appelant de contester à nouveau l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du tribunal. Le juge des requêtes a rejeté la quatrième demande de contrôle judiciaire de l'appelant et a conclu que ce dernier faisait partie de la Couronne fédérale et que, par conséquent, il n'avait pas la qualité pour prétendre que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* crée un régime non conforme aux exigences

natural justice; (2) whether the remuneration on a *per diem* basis of the three members invested with the power to hear the complaint and the binding nature of the guidelines under subsection 27(3) of the Act compromise the institutional independence and impartiality of these members and (3) the applicability of the *Canadian Bill of Rights*.

*Held* (concurring reasons by Rothstein J.A.), the appeal should be allowed.

*Per* Létourneau J.A.: (1) There has been a misapprehension and a mischaracterization of the appellant's purpose in seeking judicial review of the Tribunal's decision. The appellant was not seeking to challenge the validity of the Act; however, it argued that subsections 27(3) and 48.2(2) of the Act produce a result which deprives it of its common law right to an independent and impartial tribunal. The position taken by the appellant with respect to these subsections involves the interpretation and effect of the Act, rather than an attack on its validity. The appellant had, with respect to the exercise of its statutory powers, standing before the courts to seek their recognizance and enforcement and to defend itself when sued for an alleged abuse or misuse of these powers. This standing of the appellant extends to its right, as a requirement of natural justice, to seek an independent and impartial Tribunal which will apply and interpret an Act whose validity is not contested. The Motions Judge erred when he denied the appellant legal standing to argue before the courts that the rules of natural justice apply to the facts of its case and, accordingly, to seek their application. The appellant's contention that the Tribunal's members lacked jurisdiction to hear the complaint against it and should be removed by *quo warranto* from an office they improperly occupied was without merit as it was based on a misunderstanding of what Parliament intended to do and had effectively done. The three members whose jurisdiction was challenged had not been appointed to the new Tribunal. The appellant was mistaken in contending that they needed an extension of their appointments and that such extension requires the approval of the Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal under subsection 48.2(2) of the amended Act. This provision does not apply to the members of the Human Rights Tribunal Panel as they were not members of the Canadian Human Rights Tribunal to which it was meant to apply. The former members of the Human Rights Tribunal Panel did not hold office indefinitely; they were simply empowered to complete the enquiry into complaints before them. Moreover, they did not need the approval of the Chairperson to complete hearing of the complaint against the appellant since they possessed statutory authority to do so under subsection 33(3) of the transitional provision.

de la justice naturelle. Trois questions principales ont été soulevées en appel: 1) l'appelant avait-il qualité pour soutenir que les dispositions de la Loi créent un régime qui est contraire aux exigences de la justice naturelle? 2) la rémunération à la journée des trois membres investis du pouvoir d'entendre la plainte et le caractère impératif des directives émises en vertu du paragraphe 27(3) de la Loi compromettent-ils l'indépendance institutionnelle et l'impartialité de ces membres? et 3) l'applicabilité de la *Déclaration canadienne des droits*.

*Arrêt* (motifs concordants du juge Rothstein, J.C.A.): l'appel doit être accueilli.

Le juge Létourneau, J.C.A.: 1) Il y a eu une méprise et une erreur de qualification au sujet du but que recherchait l'appelant en demandant le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal. L'appelant ne contestait pas la validité de la Loi; cependant, il soutenait que les paragraphes 27(3) et 48.2(2) de la Loi ont pour effet de le priver de son droit reconnu par la common law d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. La position qu'a adoptée l'appelant au sujet de ces paragraphes porte davantage sur l'interprétation et l'effet de la Loi que sur sa validité. L'appelant possédait, pour ce qui est de l'exercice de ces pouvoirs législatifs, la qualité pour agir devant les tribunaux dans le but de faire reconnaître ces pouvoirs et en assurer l'exercice et pour se défendre dans le cas où il serait poursuivi en cas d'excès de pouvoir ou d'exercice illégal de ces pouvoirs. La qualité que possède l'appelant comporte également le droit de demander, comme le prévoient les règles de la justice naturelle, à un tribunal indépendant et impartial d'appliquer et d'interpréter une loi dont la validité n'est pas contestée. Le juge des requêtes a commis une erreur lorsqu'il a refusé à l'appelant la qualité nécessaire pour soutenir devant les tribunaux que les règles de la justice naturelle s'appliquent aux faits de l'espèce et que, par conséquent, il peut en demander l'application. L'argument de l'appelant selon lequel les membres du Tribunal n'avaient pas le pouvoir d'entendre la plainte présentée contre lui et devrait être révoqués par un bref de *quo warranto* puisqu'ils occupaient désormais leur poste sans droit était mal fondé et découlait d'une méprise au sujet de l'intention du législateur et des dispositions qu'il avait adoptées. Les trois membres dont les pouvoirs étaient contestés n'avaient pas été nommés membres du nouveau Tribunal. L'appelant soutenait à tort que le mandat des trois membres devait être prolongé et que cette prolongation devait être approuvée par le président du Tribunal canadien des droits de la personne conformément au paragraphe 48.2(2) de la Loi modifiée. Cette disposition ne s'applique pas aux membres du Comité du tribunal des droits de la personne puisqu'ils n'étaient pas membres du Tribunal canadien des droits de la personne à qui ce paragraphe devait s'appliquer. Les anciens membres du Comité du tribunal des droits de la personne n'avaient pas le droit de siéger indéfiniment; ils avaient simplement le pouvoir d'achever leur enquête sur les plaintes dont ils étaient saisis. De plus, ils n'avaient pas besoin de l'approba-

(2) Judicial independence is not compromised by the fact that judicial salaries are fixed by an order in council. The fixing of remuneration by the Government in advance of appointment is an important factor in assessing the independence of a tribunal. The constitutional or common law rules of independence and impartiality applicable to the courts do not apply with the same stringency to administrative tribunals. The three Tribunal members performed essentially an adjudicative function, but they did not constitute a court even though the Tribunal closely resembled one. A certain degree of flexibility is appropriate where administrative agencies are concerned. A reasonable person, informed of the fact that the three members were paid daily for their work pursuant to a tariff fixed by the Governor in Council prior to their appointment and viewing the matter realistically and practically, would not conclude that they were not institutionally independent and impartial or that they were institutionally or individually biased in the conduct of the hearing. It could not be inferred from the mere possibility of eventual misconduct on either side that a reasonable apprehension of bias on the part of the three members would arise. More than fanciful speculation is required to create in the mind of a well-informed and reasonable person a reasonable apprehension of bias.

Former subsections 27(2) and (3) of the Act were the legal provisions in force when the complaint against the appellant was laid by PSAC. Parliament intended the new, but more limited, subsections 27(2) and (3) to continue to apply to inquiries in respect of a class of cases, such as this one, commenced before the amendment and continued thereafter, especially as the 1998 amendment was remedial and aimed at suppressing a possible violation of the requirements of natural justice. Subsection 27(3) of the Act, as it now applies, does not compromise the independence and impartiality of tribunal members hearing human rights complaints.

(3) Administrative agencies and tribunals may be required under general law rules to comply with the principles of natural justice and the purpose of these principles is to ensure the impartiality and independence of the decision maker. At issue was whether the appellant was entitled to avail itself of the fair hearing requirements guaranteed by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. The appellant would be entitled to a determination of its rights and obligations by an independent and impartial tribunal if it can claim the protection of that provision. As defendant in a

tion du président pour terminer l'examen de la plainte déposée contre l'appellant parce qu'ils avaient le pouvoir légal de le faire conformément au paragraphe 33(3) de la disposition transitoire.

2) L'indépendance judiciaire n'est pas compromise par le fait que les salaires des juges sont fixés par décret. Le fait que le gouvernement fixe la rémunération des juges avant qu'ils ne soient nommés est un facteur qui joue un rôle important dans l'appréciation de l'indépendance d'un tribunal. Les règles constitutionnelles ou de la common law en matière d'indépendance et d'impartialité applicables aux cours ne s'appliquent pas avec la même rigueur aux tribunaux administratifs. Les trois membres de ce tribunal exerçaient pour l'essentiel des fonctions juridictionnelles, mais ils ne constituaient pas une juridiction même si le tribunal y ressemblait beaucoup. Il y a lieu de faire preuve d'une certaine souplesse à l'endroit des tribunaux administratifs. Une personne raisonnable informée du fait que les trois membres étaient rémunérés à la journée pour leur travail conformément à un barème fixé par le gouverneur en conseil avant leur nomination et qui examinerait la question de façon réaliste et concrète, ne conclurait pas qu'ils ne constituaient pas un tribunal indépendant et impartial sur le plan organique ou qu'ils faisaient preuve d'une partialité institutionnelle ou personnelle dans la conduite des audiences. Il n'était pas possible de déduire de la simple possibilité qu'une des parties pose des gestes irréguliers qu'une crainte raisonnable de partialité de la part des trois membres chargés d'entendre la plainte existerait. Une supposition fantaisiste ne suffit pas à créer dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien informée une crainte raisonnable de partialité.

Les anciens paragraphes 27(2) et (3) de la Loi étaient les dispositions en vigueur au moment où l'AFPC a déposé sa plainte contre l'appellant. Le législateur avait l'intention que les nouveaux paragraphes 27(2) et (3), dont la portée a été restreinte, continuent de s'appliquer aux enquêtes relatives à une catégorie de cas, comme en l'espèce, qui ont été commencées avant la modification et poursuivies par la suite, d'autant plus que la modification de 1998 avait un objet réparateur et visait à éviter toute atteinte aux règles de la justice naturelle. Le paragraphe 27(3) de la Loi, tel qu'il s'applique aujourd'hui, ne compromet pas l'indépendance et l'impartialité des membres du tribunal qui entendent des plaintes relatives aux droits de la personne.

3) Les organismes administratifs peuvent être tenus, en vertu du droit commun, de se conformer aux principes de justice naturelle et ces principes visent à assurer l'impartialité et l'indépendance du décideur. Il s'agissait de savoir si l'appellant pouvait invoquer utilement les exigences relatives à une audition équitable garantie par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. L'appellant aurait le droit de demander que ses droits et obligations soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial s'il démontre qu'il bénéficie de la protection qu'accorde cette disposition.

complaint laid against it, the appellant merely sought an adjudication on the merits by an independent and impartial tribunal; it did not invoke the *Canadian Bill of Rights* as a defence on the merits of the complaint. In view of the limited application of paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Bill of Rights* can play an important supplementary role with respect to the determination of rights and obligations by a civil or an administrative tribunal. Considering this important role and the significance for any litigant of a fair hearing in the determination of his rights and obligations, there are no compelling reasons why the word "person" in paragraph 2(e) would not include the Crown. The appellant was entitled to a fair hearing under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. In case of incompatibility between a federal legislative provision and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, a declaration of inoperability, restricted to the case at bar and its particular circumstances, is the appropriate remedy. If the appellant's contention that subsection 27(3) of the Act violates paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* were successful, that subsection would be inoperative in the present case.

L'appelant avait fait l'objet d'une plainte et il demandait simplement que cette plainte soit examinée au fond par un tribunal indépendant et impartial; il n'a pas invoqué la *Déclaration canadienne des droits* à titre de moyen de défense pour ce qui est de l'examen au fond de la plainte. Compte tenu de la portée limitée de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Déclaration canadienne des droits* peut jouer un rôle supplétif important lorsqu'il s'agit de la détermination de droits et d'obligations par un tribunal administratif ou civil. Compte tenu de ce rôle important et de l'importance pour un plaideur de voir ses droits et ses obligations déterminés au cours d'une audition impartiale, il n'y a aucune raison impérieuse pour laquelle le mot «personne» figurant à l'alinéa 2e) ne viserait pas la Couronne. L'appelant avait droit à une audition équitable aux termes de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Lorsqu'il y a incompatibilité entre une disposition législative fédérale et l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, un jugement déclarant inopérante la disposition en cause, et n'ayant d'effet que pour l'espèce dont il s'agit et pour ses circonstances particulières, constitue la réparation appropriée. Si l'argument de l'appelant selon lequel le paragraphe 27(3) de la Loi viole l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* devait être retenu, ce paragraphe serait inopérant en l'espèce.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act respecting Municipal Courts*, R.S.Q. c. C-72.01, ss. 102, 117.1.
- An Act respecting the Régie de l'énergie*, R.S.Q. c. R-6.01, s. 147.
- An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights Act in respect of persons with disabilities and other matters and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 9, ss. 27, 33.
- An Act to amend various legislative provisions relating to building and the construction industry*, S.Q. 1998, c. 46, s. 131.
- Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.3 (as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4).
- Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 11(d).
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 7, 10, 11, 27(2) (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 20), (3) (as am. *idem*), 48.2(2) (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27), 49(1),(2) (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 17), 66 (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11d).
- Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e).
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 7, 10, 11, 27(2) (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 20), (3) (mod., *idem*), 48.2(2) (édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27), 49(1),(2) (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 17), 66 (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78).
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 92.
- Loi de 1990 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.R.O. 1990, ch. C.50.
- Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.O. 1993, ch. 38 (mod. par L.O. 1995, ch. 1), art. 59(2).
- Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*, L.O. 1997, ch. 16, ann. A, art. 112(4).

- Child and Family Services Act*, S.N.W.T. 1997, c. 13, s. 93.
- Child Welfare Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. C-6.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 92.
- Coroners Act*, R.S.N.W.T. 1974, c. C-13.
- Coroners Act*, S.N.W.T. 1985, c. 2.
- Crown Employees Collective Bargaining Act, 1990*, R.S.O. 1990, c. C.50.
- Crown Employees Collective Bargaining Act, 1993*, S.O. 1993, c. 38 (as am. by S.O. 1995, c. 1), s. 59(2).
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 52 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 17).
- Mortgage Brokers Act*, R.S.O. 1990, c. M.39, s. 1(1) (as am. by S.O. 1997, c. 28, s. 173(5)).
- Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27, s. 16 (as am. by S.C. 1993, c. 41, s. 10).
- Public Utilities Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. P-20.
- Public Utilities Act*, S.N.W.T. 1989, c. 24 (Supp.), s. 93(2).
- Workers' Compensation Act*, R.S.O. 1990, c. W.11.
- Workplace Safety and Insurance Act, 1997*, S.O. 1997, c. 16, Sch. A, s. 112(4).
- Loi modifiant diverses dispositions législatives relatives au bâtiment et à l'industrie de la construction*, L.Q. 1998, ch. 46, art. 131.
- Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 9, art. 27, 33.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 52 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 17).
- Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, ch. E-10, art. 36.3 (édicé par S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 4).
- Loi sur la protection de l'enfance*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-6.
- Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q. ch. R-6.01, art. 147.
- Loi sur les accidents de travail*, L.R.O. 1990, ch. W.11.
- Loi sur les coroners*, L.R.T.N.-O. 1974, ch. C-13.
- Loi sur les coroners*, L.T.N.-O. 1985, ch. 2.
- Loi sur les cours municipales*, L.R.Q. ch. C-72.01, art. 102, 117.1.
- Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, ch. M.39, art. 1(1) (mod. par L.O. 1997, ch. 28, art. 173(5)).
- Loi sur les entreprises de service public*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. P-20.
- Loi sur les entreprises de service public*, L.T.N.-O. 1989, ch. 24 (suppl.), art. 93(2).
- Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.T.N.-O. 1997, ch. 13, art. 93.
- Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27, art. 16 (mod. par L.C. 1993, ch. 41, art. 10).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337; 12 Admin. L.R. (3d) 224 (Nfld. S.C.); 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Canadian Telephone Employees Assn. v. Bell Canada*, [2001] F.C.J. No. 776 (C.A.) (QL); *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917; (1972),

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337; 12 Admin. L.R. (3d) 224 (C.S. T.-N.); 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; (1997), 161 N.S.R. (2d) 241; 151 D.L.R. (4th) 193; 1 Admin. L.R. (3d) 74; 118 C.C.C. (3d) 353; 10 C.R. (5th) 1; 218 N.R. 1; *Assoc. canadienne des employés de téléphone c. Bell Canada*, [2001] A.C.F. n° 776 (C.A.) (QL); *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917;

28 D.L.R. (3d) 129; 7 C.C.C. (2d) 474; 18 C.R.N.S. 302; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41; (1975), 57 D.L.R. (3d) 403; 5 N.R. 271; *Attorney General of Quebec v. Labrecque et al.*, [1980] 2 S.C.R. 1057; (1980), 81 CLLC 14,119; *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.); *Reference re Meaning of the word "Persons" in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] S.C.R. 276; [1928] 4 D.L.R. 98; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Rajpaul v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 3 F.C. 157; (1988), 31 Admin. L.R. 161; 5 Imm. L.R. (2d) 97; 96 N.R. 32 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (T.D.); revd (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.); leave to appeal to S.C.C. denied, [1997] 2 S.C.R. ix; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (F.C.T.D.); *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244; (1998), 143 F.T.R. 241 (T.D.); *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116; 105 C.C.C. (3d) 461; 87 O.A.C. 114 (C.A.); *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118; (1986), 2 Y.R. 116 (S.C.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (N.W.T.S.C.); *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (N.W.T.S.C.); *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T.S.C.); *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (S.C.); *Bradasch v. Warren*, [1990] 3 F.C. 32; (1990), 111 N.R. 149 (C.A.); *Re Resolution to amend the*

(1972), 28 D.L.R. (3d) 129; 7 C.C.C. (2d) 474; 18 C.R.N.S. 302; *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41; (1975), 57 D.L.R. (3d) 403; 5 N.R. 271; *Procureur général du Québec c. Labrecque et autres*, [1980] 2 R.C.S. 1057; (1980), 81 CLLC 14,119; *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; (1985), 22 D.L.R. (4th) 119; 16 Admin. L.R. 109; 6 C.H.R.R. D/3064; 85 CLLC 17,023; 18 C.R.R. 165; 62 N.R. 117 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.); *Reference re Meaning of the word "Persons" in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] R.C.S. 276; [1928] 4 D.L.R. 98; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Rajpaul c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 3 C.F. 157; (1988), 31 Admin. L.R. 161; 5 Imm. L.R. (2d) 97; 96 N.R. 32 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182; (1996), 112 F.T.R. 167 (1<sup>re</sup> inst.); inf. par (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [1997] 2 R.C.S. ix; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244; (1998), 143 F.T.R. 241 (1<sup>re</sup> inst.); *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116; 105 C.C.C. (3d) 461; 87 O.A.C. 114 (C.A.); *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118; (1986), 2 Y.R. 116 (C.S.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (C.S. T.N.-O.); *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (C.S. T.N.-O.); *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (C.S. T.N.-O.); *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (C.S.); *Bradasch c. Warren*, [1990] 3 C.F. 32; (1990),

*Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man. R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Brousseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R. 767; (1974), 49 D.L.R. (3d) 1; 3 N.R. 410; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.); *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Alex Couture Inc. v. Canada (Attorney-General)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577; [1991] R.J.Q. 2534; 38 C.P.R. (3d) 293; 41 Q.A.C. 1 (C.A.); *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98; [1930] A.C. 124 (P.C.); *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490; (1992), 66 B.C.L.R. (2d) 84 (B.C.S.C.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644; 80 Sask. R. 134 (C.A.); *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.).

111 N.R. 149 (C.A.); *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man. R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Brousseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Law Society of Upper Canada c. French*, [1975] 2 R.C.S. 767; (1974), 49 D.L.R. (3d) 1; 3 N.R. 410; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.); *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577; [1991] R.J.Q. 2534; 38 C.P.R. (3d) 293; 41 C.A.Q. 1 (C.A.); *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98; [1930] A.C. 124 (C.P.); *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490; (1992), 66 B.C.L.R. (2d) 84 (C.S. C.-B.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644; 80 Sask. R. 134 (C.A.); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; (1969), 9 D.L.R. (3d) 473; 71 W.W.R. 161; 10 C.R.N.S. 334; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103; (1985), 24 D.L.R. (4th) 675; 17 Admin. L.R. 1; 7 C.H.R.R. D/3232; 86 CLLC 17,012; 64 N.R. 126 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Beaudoin, Gérald A. and Ed Ratushny. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989.

APPEAL from a Trial Division decision ((1999), 183 D.L.R. (4th) 175) that the appellant lacked standing to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* create a scheme contrary to the requirements of natural justice. Appeal allowed.

## APPEARANCES:

Earl D. Johnson, Q.C., Neil Finkelstein, Melanie Aitken and E. Joy Noonan for appellant.

## DOCTRINE

Beaudoin, Gérald A. et Ed Ratushny. *Charte canadienne des droits et libertés*, 2<sup>e</sup> éd. Montréal: Wilson et Lafleur, 1989.

APPEL formé contre une décision de la Section de première instance ((1999), 183 D.L.R. (4th) 175), selon laquelle l'appelant n'avait pas la qualité pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle. Appel accueilli.

## ONT COMPARU:

Earl D. Johnson, c.r., Neil Finkelstein, Melanie Aitken et E. Joy Noonan pour l'appelant.



*Andrew J. Raven and David Yazbeck* for respondent Public Service Alliance of Canada.

*René Duval and Philippe Dufresne* for respondent Canadian Human Rights Commission.

SOLICITORS OF RECORD:

*Government of the Northwest Territories, Yellowknife, Blake, Cassels & Graydon LLP, Toronto, Davies Ward Phillips & Vineberg, Toronto, Heenan Blaikie, Ottawa, for appellant. Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, for respondent Public Service Alliance of Canada.*

*Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for respondent Canadian Human Rights Commission.*

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

[1] LÉTOURNEAU J.A.: In the context of an application for judicial review brought by the Government of the Northwest Territories (appellant) and pursuant to an application made by the Canadian Human Rights Commission (CHRC) to deny the appellant standing in the judicial review proceedings, the Motions Judge [(1999), 183 D.L.R. (4th) 175 (F.C.T.D.)] proceeded to answer the following question which, the parties agreed, was the point in issue [at paragraph 12]:

Does the Government of the Northwest Territories, by reason of its constitutional status and section 66 of the *Canadian Human Rights Act*, have the authority and/or lack standing to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice?

[2] He concluded that the appellant lacked the necessary standing. Having so found, he did not, however, address the merits of the other questions that the appellant had also submitted:

(a) Whether the binding nature of the guidelines issued by the CHRC pursuant to subsection 27(3) of the

*Andrew J. Raven et David Yazbeck* pour l'Alliance de la fonction publique du Canada, intimée.

*René Duval et Philippe Dufresne* pour la Commission canadienne des droits de la personne, intimée.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, Blake, Cassels & Graydon LLP, Toronto, Davies Ward Phillips & Vineberg, Toronto, Heenan Blaikie, Ottawa, pour l'appellant. Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, pour l'Alliance de la fonction publique du Canada, intimée.*

*Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour la Commission canadienne des droits de la personne, intimée.*

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

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Le juge des requêtes a répondu à la question suivante [(1999), 183 D.L.R. (4th) 175 (C.F. 1<sup>o</sup> inst.), au paragraphe 12] qui était, comme les parties en ont convenu, la question en litige dans une demande présentée par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) pour faire déclarer que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (appellant) n'avait pas qualité pour présenter une demande de contrôle judiciaire:

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a-t-il, en vertu de son statut constitutionnel et de l'article 66 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la qualité et/ou le pouvoir requis pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle?

[2] Le juge des requêtes a conclu que l'appellant n'avait pas qualité pour présenter une telle demande. Après en être arrivé à cette conclusion, il s'est toutefois abstenu d'examiner le bien-fondé des autres questions que l'appellant avait soumises au Tribunal:

a) Le caractère impératif des directives émises par la CCDP conformément au paragraphe 27(3) de la *Loi*

*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (Act), compromises the institutional independence and impartiality of the Human Rights Tribunal Panel as it existed prior to and after the June 30, 1998 [S.C. 1998, c. 9, s. 20] amendments to the Act;

(b) Whether the remuneration on a *per diem* basis of the three members of that Tribunal seized with the complaint against the appellant along with the fact that special funding will have to be sought from Treasury Board if the sittings last for more than 40 days interfere with their institutional independence and impartiality; and

(c) Whether these three members should be removed by *quo warranto* from the case they have been assigned to as their terms of office have expired.

All these questions are now raised on this appeal. The appellant submits that we have jurisdiction to decide them all and that we should do so.

#### Facts and Procedure

[3] The facts of this case highlight a history of procedural debates not all relevant to the determination of the issues before us, but which enlightens the context of the present appeal.

[4] A complaint was filed on March 28, 1989 by the Public Service Alliance of Canada (PSAC). It was filed with the CHRC and it alleged that the appellant had discriminated in the classification and pay of employees in female dominated groups and subgroups contrary to sections 7, 10 and 11 of the Act. Shortly after, the appellant and PSAC agreed to conduct a joint Equal Pay Study. Meanwhile, the CHRC appointed two investigators who presented their report in 1993. Later that year, the CHRC advised the parties of its decision to refer the sections 7 and 11 aspects of the complaint to a conciliator. The appellant applied for a judicial review of that decision. This application was the first of four judicial review applications made by the appellant.

*canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la Loi), compromet-il l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Comité du Tribunal des droits de la personne, tel que constitué avant et après les modifications apportées le 30 juin 1998 à la Loi [L.C. 1998, ch. 9, art. 20];

b) La rémunération sur une base journalière des trois membres du Tribunal saisi de la plainte contre l'appellant ainsi que le fait qu'un financement spécial doit être demandé au Conseil du Trésor lorsque le Tribunal siège pendant plus de 40 jours portent-ils atteinte à l'indépendance institutionnelle et à l'impartialité du Tribunal;

c) Les trois membres du Tribunal qui a été saisi de l'affaire doivent-ils être révoqués par un bref de *quo warranto*, étant donné que leur mandat est expiré?

Toutes ces questions sont maintenant soulevées dans le présent appel. L'appellant soutient que nous avons compétence pour trancher toutes ces questions et que nous devrions le faire.

#### Les faits et la procédure

[3] Les faits de l'espèce reflètent une longue bataille judiciaire, dont tous les aspects ne se rapportent pas aux questions en litige ici, mais qui éclaire le contexte du présent appel.

[4] L'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a déposé le 28 mars 1989 une plainte auprès de la CCDP dans laquelle elle alléguait que l'appellant pratiquait de la discrimination dans la classification et la rémunération de groupes principalement composés de femmes, en violation des articles 7, 10 et 11 de la Loi. Peu après, l'appellant et l'AFPC ont convenu d'effectuer conjointement une étude sur la parité salariale. Entre-temps, la CCDP a nommé deux enquêteurs qui ont présenté leur rapport en 1993. Plus tard cette année-là, la CCDP a informé les parties de sa décision de confier à un conciliateur les aspects de la plainte concernant les articles 7 et 11. L'appellant a présenté une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de cette décision. Cette demande était la première de quatre demandes de contrôle judiciaire qu'a présentées l'appellant.

[5] First Application for Judicial Review. On August 25, 1993, in its application for judicial review, the appellant maintained that the CHRC had no jurisdiction to deal with the complaint on the basis that the Act did not apply to the appellant, or, in the alternative, that there existed a reasonable apprehension of bias on the part of the CHRC. The Motions Judge found that there was a reasonable apprehension of bias on the part of one CHRC's investigator who was also a member of the respondent PSAC: *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182 (F.C.T.D.). That decision was reversed on appeal: (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.), leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied on August 28, 1997, [1997] 2 S.C.R. ix.

[6] Second Application for Judicial Review. On May 27, 1997, the CHRC decided to appoint a Human Rights Tribunal to inquire into the sections 7 and 11 aspects of the complaints. On June 17, 1997, before the Tribunal was appointed, the appellant filed a second application for judicial review seeking to quash the CHRC's decision, alleging that the CHRC exceeded its jurisdiction in requesting the Tribunal to inquire only into a portion of the complaint. The application was dismissed: *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (F.C.T.D.), the appeal from that decision was discontinued on October 6, 1999 (file A-79-99). On August 7, 1997, a tribunal was appointed by the President of the Human Rights Tribunal Panel and, after the resignation of one of the original member of the Tribunal, a second tribunal was appointed on February 20, 1998.

[7] Third Application for Judicial Review. On May 5, 1998, following the decision in *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244 (T.D.), holding that the Tribunal lacked institutional independence and impartiality under the Act, the Tribunal adjourned the matter *sine die* pending amendments to the Act. The amended Act came into force on June 30, 1998: *An Act to amend the Canada Evidence Act and the Criminal Code in respect of persons with disabilities, to amend the Canadian Human Rights in respect of persons with disabilities*

[5] Première demande de contrôle judiciaire. Le 25 août 1993, l'appelant soutenait, dans sa demande de contrôle judiciaire, que la CCDP n'avait pas le pouvoir d'examiner la plainte pour le motif que la Loi ne s'appliquait pas à l'appelant, ou, à titre subsidiaire, qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de la part de la CCDP. Le juge des requêtes a statué qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de la part d'un des enquêteurs de la CCDP qui était également membre de l'AFPC, l'intimée: *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182 (1<sup>re</sup> inst.). Cette décision a été infirmée en appel: (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.); autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada refusée le 28 août 1997, [1997] 2 R.C.S. ix.

[6] Deuxième demande de contrôle judiciaire. Le 27 mai 1997, la Commission a décidé de constituer un Tribunal des droits de la personne pour qu'il fasse enquête sur les aspects des plaintes liés aux articles 7 et 11. Le 17 juin 1997, avant que le Tribunal soit constitué, l'appelant a déposé une deuxième demande de contrôle judiciaire en vue d'obtenir l'annulation de la décision de la CCDP, alléguant que celle-ci avait excédé ses pouvoirs en demandant au Tribunal de ne faire enquête que sur un aspect de la plainte. Cette demande a été rejetée: *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* (1999), 162 F.T.R. 50 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), l'appelant s'est désisté de l'appel interjeté contre cette décision le 6 octobre 1999 (dossier A-79-99). Le 7 août 1997, le président du Comité du tribunal des droits de la personne a constitué un tribunal et, après la démission d'un des membres du tribunal nommé initialement, un deuxième tribunal a été constitué le 20 février 1998.

[7] Troisième demande de contrôle judiciaire. Le 5 mai 1998, à la suite de la décision prononcée dans l'affaire *Bell Canada c. Assoc. Canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244 (1<sup>re</sup> inst.), selon laquelle le Tribunal ne possédait pas aux termes de la Loi l'indépendance institutionnelle et l'impartialité requises, le Tribunal a ajourné l'affaire *sine die* en attendant que la Loi soit modifiée. La Loi modifiée est entrée en vigueur le 30 juin 1998: *Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel et la Loi canadienne sur les droits de la personne relativement*

*and other matters and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 9.

[8] Notwithstanding the amendments, the appellant again challenged the institutional independence and impartiality of the Tribunal. On September 15, 1998, it filed a notice of motion with the Tribunal requesting it to refer the question of its institutional independence and impartiality to the Federal Court. In the alternative, it requested the Tribunal itself to rule on the question. This is the course that the Tribunal followed and, on December 4, 1998, it held that it possessed the requisite independence and impartiality to proceed with the inquiry into the complaint.

[9] Fourth Application for Judicial Review. The appellant sought judicial review of the Tribunal's decision before the Trial Division of the Federal Court. On December 4, 1999, the Motions Judge dismissed the application. He concluded that the appellant was part of the Federal Crown and, therefore, had, according to the issue as framed, no authority or standing "to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice".

[10] I shall now examine the issues as they were argued on this appeal.

Whether the appellant has standing to argue that provisions of the Act create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice

[11] I should state at the outset that throughout the hearing before us there was much confusion as to the real purpose of the judicial review proceedings for which the appellant was denied standing. The appellant's challenge involves subsections 27(3) and 48.2(2) of the Act which I reproduce as well as subsection 27(2):

27. . . .

(2) The Commission may, on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting out the extent

*aux personnes handicapées et, en ce qui concerne la Loi canadienne sur les droits de la personne, à d'autres matières, et modifiant d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 9.

[8] Ces modifications n'ont pas empêché l'appelant de contester à nouveau l'indépendance institutionnelle et l'impartialité du Tribunal. Le 15 septembre 1998, il a déposé un avis de requête devant le Tribunal lui demandant de renvoyer devant la Cour fédérale la question de son indépendance institutionnelle et de son impartialité. Subsidiairement, il demandait au Tribunal de trancher lui-même la question. C'est la voie qu'a choisie le Tribunal qui a jugé, le 4 décembre 1998, qu'il possédait l'indépendance institutionnelle et l'impartialité nécessaires pour instruire la plainte.

[9] Quatrième demande de contrôle judiciaire. L'appelant a demandé le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Le 4 décembre 1999, le juge des requêtes a rejeté la demande. Il a conclu que l'appelant faisait partie de la Couronne fédérale et que, par conséquent, selon la formulation de la question en litige, il n'avait pas la qualité et/ou le pouvoir requis «pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle».

[10] Je vais maintenant examiner les questions en litige telles qu'elles ont été débattues en appel.

L'appelant a-t-il qualité pour soutenir que les dispositions de la Loi créent un régime qui est contraire aux exigences de la justice naturelle?

[11] Il y a lieu de mentionner dès le départ que, tout au cours des audiences, il a été très difficile de discerner le véritable objet de la demande de contrôle judiciaire au sujet de laquelle l'appelant s'est vu refuser la qualité d'agir. L'appelant conteste les paragraphes 27(3) et 48.2(2) de la Loi, que je reproduis ici avec le paragraphe 27(2):

27. [. . .]

(2) Dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de

to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a class of cases described in the guideline.

(3) A guideline issued under subsection (2) is, until it is revoked or modified, binding on the Commission and any member or panel assigned under subsection 49(2) with respect to the resolution of a complaint under Part III regarding a case falling within the description contained in the guideline.

...

#### 48.2 . . .

(2) A member whose appointment expires may, with the approval of the Chairperson, conclude any inquiry that the member has begun, and a person performing duties under this subsection is deemed to be a part-time member for the purposes of sections 48.3, 48.6, 50 and 52 to 58.

I should add that, formerly, subsection 27(2) provided for the adoption of a guideline to be applied “in a particular case or in a class of cases described in the guideline”.

[12] The CHRC strenuously argued before us that the appellant could not challenge the validity of a legislation enacted by the federal Crown. The basis for such position was that the appellant is the Government of a Territory which is part of the Crown in right of Canada and does not legally have yet acquired the constitutional status of a province. As Her Majesty the Queen in right of Canada, the argument goes, cannot challenge the validity of Her own statutes, the appellant cannot either since it is a creature of the federal Parliament which is part of the federal Crown.

[13] Much discussion ensued as to whether the appellant had *de facto* attained the status of a province or possessed a quasi-constitutional status which would give it standing, whether constitutional conventions are of assistance in granting standing and whether they could be legally enforced. Both the appellant and the CHRC referred us to authorities to support their diverging views: *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116 (C.A.), at page 129; *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118 (S.C.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (N.W.T.S.C.), at page 568; *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territories (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (N.W.T.S.C.), at pages

préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l'application de la présente loi.

(3) Les ordonnances prises en vertu du paragraphe (2) lient, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées, la Commission et le membre instructeur désigné en vertu du paragraphe 49(2) lors du règlement des plaintes déposées conformément à la partie III.

[. . .]

#### 48.2 [. . .]

(2) Le membre dont le mandat est échu peut, avec l'agrément du président, terminer les affaires dont il est saisi. Il est alors réputé être un membre à temps partiel pour l'application des articles 48.3, 48.6, 50 et 52 à 58.

Je dois ajouter qu'auparavant, le paragraphe 27(2) prévoyait l'adoption de directives applicables «[d]ans un cas ou une catégorie de cas donnés».

[12] La CCDP a vigoureusement soutenu devant nous que l'appelant ne pouvait contester la constitutionnalité d'une loi adoptée par la Couronne fédérale. Celle-ci fondait sa position sur le fait que l'appelant est le gouvernement d'un territoire qui fait partie de la Couronne du chef du Canada et qu'il n'a pas encore juridiquement acquis le statut constitutionnel de province. Sa Majesté la Reine du chef du Canada ne pouvant, selon cet argument, contester la validité de ses propres lois, l'appelant ne peut pas le faire non plus puisqu'il est une créature du Parlement fédéral qui fait partie de la Couronne fédérale.

[13] Cet argument a entraîné un long débat sur les questions de savoir si l'appelant avait obtenu le statut de province de fait ou possédait un statut quasi constitutionnel qui lui donnerait la qualité pour agir, si les conventions constitutionnelles pouvaient avoir pour effet d'attribuer la qualité pour agir et si elles étaient susceptibles d'être exécutées. L'appelant et la CCDP ont cité des décisions judiciaires à l'appui de leurs arguments divergents: *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116 (C.A.), à la page 129; *R. v. St-Jean*, [1987] N.W.T.R. 118 (C.S.); *Friends of Democracy v. Northwest Territories (Attorney General)* (1999), 171 D.L.R. (4th) 551 (C.S. T.N.-O.), à la page 568; *Pfeiffer and Commissioner of the Northwest Territo-*

415-417; *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T.S.C.), at pages 375, 378-381; *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (S.C.); *Bradasch v. Warren*, [1990] 3 F.C. 32 (C.A.), at page 36; *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada*, [1996] 3 F.C. 182 (T.D.), at paragraph 43; *Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at pages 774-884; *Reference Re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paragraph 75. As interesting and challenging as all these questions may be, they are not, however, relevant in this appeal. As a matter of fact, there has been a misapprehension and a mischaracterization of the purpose sought by the appellant in seeking judicial review of the Tribunal's decision. Such mischaracterization has, in my respectful view, led the parties and the Motions Judge to misapprehend the law applicable in this instance.

[14] Indeed, the appellant is not seeking to challenge the validity of the Act. It actually relies upon the Act itself as enacted to contend and establish that subsections 27(3) and 48.2(2) produce a result which deprives it of its common law right to an independent and impartial tribunal. At the most, what the appellant did in the judicial review proceedings for which it was denied standing was to give these two subsections an interpretation which both respondents disagree with. In other words, the position taken by the appellant with respect to the impugned subsections is one which involves the interpretation and effect of the Act, rather than an attack on its validity.

[15] The appellant has been given by statute, the *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27 (N.W.T.A), wide powers akin to those conferred upon the provinces by the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]. Under section 16 [as am. by S.C. 1993, c. 41, s. 10] of the N.W.T.A, the Commissioner in Council has jurisdiction to make ordinances in the best interest of the Territory and its inhabitants. These ordinances relate to issues or classes of subjects similar to those assigned to the provinces under section 92 of the *Constitution Act*,

*ries (Re)* (1977), 75 D.L.R. (3d) 407 (C.S. T.N.-O.), aux pages 415 à 417; *Morin v. Northwest Territories (Conflict of Interest Commissioner)* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (C.S. T.N.-O.), aux pages 375 et 378 à 381; *Pokiak v. Steen*, [1987] N.W.T.R. 272 (C.S.); *Bradasch c. Warren*, [1990] 3 C.F. 32 (C.A.), à la page 36; *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [1996] 3 C.F. 182 (1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 43; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, aux pages 774 à 884; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, au paragraphe 75. Il s'agit certes là de questions intéressantes et stimulantes mais qui ne se rapportent pas au présent appel. En fait, il y a une méprise et une erreur de qualification au sujet du but que recherchait l'appelant en demandant le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal. Cette erreur de qualification a amené les parties et le juge des requêtes à se méprendre sur le droit applicable à l'espèce.

[14] En fait, l'appelant ne conteste pas du tout la validité de la Loi. Il se fonde en réalité sur la Loi elle-même, telle qu'adoptée, pour soutenir et démontrer que les paragraphes 27(3) et 48.2(2) ont pour effet de le priver de son droit reconnu par la common law d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Dans la demande de contrôle judiciaire dans laquelle la qualité d'agir lui a été refusée, l'appelant a tout au plus donné à ces deux paragraphes une interprétation contraire à celle que souhaitaient les deux intimées. Autrement dit, la position qu'a adoptée l'appelant au sujet des paragraphes contestés porte davantage sur l'interprétation et l'effet de la Loi que sur sa validité.

[15] L'appelant s'est vu attribuer par une loi, la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27 (L.T.N.-O.), de vastes pouvoirs, semblables à ceux conférés aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.)] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]. Aux termes de l'article 16 [mod. par L.C. 1993, ch. 41, art. 10] de la L.T.N.-O., le Commissaire en conseil a le pouvoir de prendre des ordonnances dans l'intérêt du Territoire et de ses habitants. Ces ordonnances portent sur des questions ou des matières entrant dans des domaines

1867. There is no doubt that the appellant has, with respect to the exercise of its statutory powers, standing before the courts to seek recognizance and enforcement of these powers. There is, in my view, also no doubt that the appellant has standing before the courts to defend itself when sued for an alleged abuse or misuse of these powers. This is the situation in the present instance. PSAC complained that the appellant, as an employer, abused or misused its managerial powers by discriminating in the employment. The appellant has standing to defend itself against this complaint. This standing of the appellant extends to its right, as a requirement of natural justice, to seek an independent and impartial tribunal who will apply and interpret an Act whose validity the appellant does not contest. In my view, the Motions Judge erred when he denied the appellant standing "to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice".

[16] In so concluding, I want to emphasize that I am not, at this stage, adjudicating on the merits of the appellant's entitlement to natural justice and, therefore, to an independent and impartial tribunal. I am simply stating that the appellant has legal standing to argue before the courts that the rules of natural justice apply to the facts of its case and, accordingly, seek their application.

[17] Counsel for the CHRC, as well as the Motions Judge, relied heavily upon section 66 [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78] of the Act which states that the Act is binding on Her Majesty in Right of Canada, except in matters respecting the Northwest Territories:

66. (1) This Act is binding on Her Majesty in right of Canada, except in matters respecting the Government of the Yukon Territory, the Northwest Territories or Nunavut.

comparables à ceux qui ont été attribués aux provinces par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il est incontestable que l'appelant possède, pour ce qui est de l'exercice de ses pouvoirs législatifs, la qualité pour agir devant les tribunaux dans le but de faire reconnaître ces pouvoirs et en assurer l'exercice. J'estime qu'il est également contestable que l'appelant a qualité pour agir devant les tribunaux pour se défendre dans le cas où il serait poursuivi en cas d'excès de pouvoir ou d'exercice illégal de ses pouvoirs. C'est le cas en l'espèce. L'AFPC s'est plainte du fait que l'appelant, en qualité d'employeur, avait excédé ou mal utilisé ses pouvoirs d'administration en pratiquant la discrimination dans l'emploi. L'appelant possède la qualité pour se défendre contre cette plainte. La qualité que possède l'appelant comporte également le droit de demander, comme le prévoient les règles de la justice naturelle, à un tribunal indépendant et impartial d'appliquer et d'interpréter une loi dont l'appelant ne conteste pas la validité. J'estime que le juge des requêtes a commis une erreur lorsqu'il a refusé à l'appelant la qualité nécessaire «pour prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle».

[16] Je tiens à souligner, à propos de cette conclusion, que je ne me prononce pas ici sur le bien-fondé du droit de l'appelant de bénéficier des règles de la justice naturelle, et donc, sur le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Je ne fais que déclarer que l'appelant possède la qualité pour soutenir devant les tribunaux que les règles de la justice naturelle s'appliquent aux faits de l'espèce et que, par conséquent, il peut en demander l'application.

[17] L'avocat de la CCDP, tout comme le juge des requêtes, ont accordé une grande importance à l'article 66 [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78] de la Loi qui énonce que la Loi lie Sa Majesté du chef du Canada, à l'exception des sujets concernant les Territoires du Nord-Ouest:

66. (1) La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada sauf en ce qui concerne les gouvernements du territoire du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du territoire du Nunavut.

(2) The exception referred to in subsection (1) shall come into operation in respect of the Government of the Yukon Territory on a day to be fixed by proclamation.

(3) The exception referred to in subsection (1) shall come into operation in respect of the Government of the North-west Territories on a day to be fixed by proclamation.

[18] I honestly fail to see what it really adds or contributes to this debate on standing. As I have already pointed out, the appellant does not contest that the Act is binding upon itself. It simply contends that the relevant provisions of the Act as they read do not say what the CHRC pretends or wishes them to be saying. To put it differently, the appellant agrees that, pursuant to section 66, the Act is binding upon it, but rightly or wrongly disagrees with the interpretation given to it by the CHRC.

Whether this Court should consider the appellant's argument not dealt with by the Motions Judge

[19] I should now address the appellant's argument that this Court has jurisdiction on this appeal to consider and determine the issues that the reviewing Judge never ruled upon as a result of a preliminary objection as to standing. Section 52 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 17)] enumerates the powers of the Court of Appeal on an appeal from a decision of the Trial Division. More precisely, subparagraphs 52(b)(i) and (iii) stipulate:

**52.** The Federal Court of Appeal may

(a) quash proceedings in cases brought before it in which it has no jurisdiction or whenever those proceedings are not taken in good faith;

(b) in the case of an appeal from the Trial Division,

(i) dismiss the appeal or give the judgment and award the process or other proceedings that the Trial Division should have given or awarded,

(ii) in its discretion, order a new trial, if the ends of justice seem to require it, or

(2) L'exception prévue au paragraphe (1) entre en vigueur à l'égard du gouvernement du territoire du Yukon à la date fixée par proclamation.

(3) L'exception prévue au paragraphe (1) entre en vigueur à l'égard du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à la date fixée par proclamation.

[18] Je dois dire sincèrement que je ne vois pas ce que cette disposition ajoute ou apporte à ce débat sur la qualité pour agir. Comme je l'ai déjà fait remarquer, l'appellant ne conteste pas qu'il est lié par cette Loi. Il soutient uniquement que les dispositions pertinentes de la Loi telles qu'elles se lisent actuellement n'ont pas le sens que la CCDP prétend qu'elles ont ou souhaiterait qu'elles aient. En d'autres termes, l'appellant reconnaît qu'en vertu de l'article 66, il est lié par cette Loi mais, à tort ou à raison, il ne souscrit pas à l'interprétation que lui donne la CCDP.

La Cour devrait-elle examiner les arguments de l'appellant qui n'ont pas été tranchés par le juge des requêtes?

[19] Je vais maintenant examiner l'argument de l'appellant selon lequel notre Cour possède, dans le présent appel, la compétence pour examiner et trancher les questions sur lesquelles le juge des requêtes ne s'est pas prononcé en raison de l'objection préliminaire présentée au sujet de la qualité de l'appellant. L'article 52 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 17)] énumère les pouvoirs que possède la Cour d'appel dans le cas d'un appel d'une décision de la Section de première instance. Plus précisément, les sous-alinéas 52b)(i) et (iii) énoncent:

**52.** La Cour d'appel peut:

a) arrêter les procédures dans les causes qui ne sont pas de son ressort ou entachées de mauvaise foi;

b) dans le cas d'un appel d'une décision de la Section de première instance:

(i) soit rejeter l'appel ou rendre le jugement que la Section de première instance aurait dû rendre et prendre toutes mesures d'exécution ou autres que celle-ci aurait dû prendre,

(ii) soit, à son appréciation, ordonner un nouveau procès, si l'intérêt de la justice paraît l'exiger,



(iii) make a declaration as to the conclusions that the Trial Division should have reached on the issues decided by it and refer the matter back for a continuance of the trial on the issues that remain to be determined in the light of that declaration; and

[20] I think subparagraph 52(b)(i) authorizes this Court to deal with the issues not considered by the Motions Judge that were before him. It authorizes the Court of Appeal to give the judgment that the Trial Division should have given which entails that the Court of Appeal can consider the arguments that were before the Motions Judge to consider and, in delivering the judgment that should have been delivered, state the reasons that should and would have been given by the Motions Judge. The power to do that is one thing, the advisability of doing it is, however, another which depends on the circumstances of each case. In the present instance, I do not think that it would be in the interest of justice to leave these matters unanswered or to send the matter back to the Motions Judge for adjudication. The history of the case clearly indicates that they will certainly become another ground of dispute almost guaranteed to delay the hearing on its merits and resurface before us. Accordingly, I shall deal with the three questions that the application for judicial review raised before the Motions Judge.

#### Whether a *quo warranto* should issue

[21] The appellant challenges the Tribunal's decision that, pursuant to subsection 33(3) of the amending Act (S.C. 1998, c. 9), it had the authority to carry on with PSAC's complaint. The thrust of its argument runs as follows. The appointments of two of the members of the Tribunal expired on June 30, 1998 and July 5, 1998. The appointment of the third member came to an end on March 31, 2000. Nothing in the Act as now amended extends the terms of office of these members who kept on sitting on the case beyond the expiry dates of their appointments. Therefore they have no jurisdiction to hear the complaint against the appellant and should be removed by *quo warranto* from an office that they improperly occupy. I believe it is necessary at this point to reproduce in its entirety section 33 of the amending Act which is a transitional

(iii) soit énoncer, dans une déclaration, les conclusions auxquelles la Section de première instance aurait dû arriver sur les points qu'elle a tranchés et lui renvoyer l'affaire pour poursuite de l'instruction, à la lumière de cette déclaration, sur les points en suspens;

[20] Je pense que le sous-alinéa 52b)(i) autorise notre Cour à examiner les questions soumises au juge des requêtes sur lesquelles celui-ci ne s'est pas prononcé. Il autorise la Cour d'appel à rendre le jugement que la Section de première instance aurait dû rendre, ce qui veut dire que la Cour d'appel peut examiner les arguments qui ont été présentés au juge des requêtes et, en rendant le jugement qui aurait dû être rendu, exposer les motifs qui auraient dû être prononcés par le juge des requêtes. L'existence d'un tel pouvoir est une chose, la décision de l'exercer en est toutefois une autre qui dépend des circonstances de l'affaire. En l'espèce, je ne pense pas qu'il serait dans l'intérêt de la justice de laisser ces questions sans réponse ou de les renvoyer au juge des requêtes pour qu'il les tranche. L'historique de l'affaire indique clairement que ces questions vont certainement devenir un autre sujet de litige, ce qui va retarder, presque à coup sûr, l'examen du fond de la demande, et qu'elles nous seront soumises plus tard. C'est pourquoi je vais examiner les trois questions qui avaient été soulevées devant le juge des requêtes dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire.

#### L'émission d'un bref de *quo warranto*

[21] L'appellant conteste la décision du Tribunal selon laquelle, conformément au paragraphe 33(3) de la Loi modificatrice (L.C. 1998, ch. 9), il avait le pouvoir d'examiner la plainte présentée par l'AFPC. Le raisonnement à la base de cet argument est le suivant: le mandat de deux des membres du Tribunal a expiré le 30 juin et le 5 juillet 1998. Celui du troisième membre a expiré le 31 mars 2000. La Loi telle que modifiée ne contient aucune disposition ayant pour effet de prolonger le mandat des membres qui ont continué d'examiner l'affaire après l'expiration de leur mandat. Par conséquent, ils n'ont pas le pouvoir d'entendre la plainte présentée contre l'appelant et devraient être révoqués par un bref de *quo warranto* puisqu'ils occupent désormais leur poste sans droit. J'estime qu'il y a lieu de reproduire intégralement ici

provision. It reads:

PART 3

TRANSITIONAL PROVISIONS,  
CONSEQUENT AMENDMENTS AND  
COMING INTO FORCE

*Transitional Provisions*

33. (1) In this section, “commencement day” means the day on which this section comes into force.

(2) Subject to subsections (3), (4) and (5), the members of the Human Rights Tribunal Panel cease to hold office on the commencement day.

(3) The members of any Human Rights Tribunal appointed under the *Canadian Human Rights Act* before the commencement day have jurisdiction with respect to any inquiry into the complaint in respect of which the Human Rights Tribunal was appointed.

(4) The members of any Review Tribunal constituted under the *Canadian Human Rights Act* before the commencement day have jurisdiction with respect to any appeal against a decision or order of a Human Rights Tribunal.

(5) The members of any Employment Equity Review Tribunal established under section 28 or 39 of the *Employment Equity Act* before the commencement day have jurisdiction over any matter in respect of which the Tribunal was established.

(6) The Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal has supervision over and direction of the work of any Human Rights Tribunal, Review Tribunal or Employment Equity Review Tribunal referred to in subsection (3), (4) or (5).

(7) Each member of a Human Rights Tribunal, Review Tribunal or Employment Equity Review Tribunal referred to in subsection (3), (4) or (5), other than such a member who is appointed as a full-time member of the Canadian Human Rights Tribunal, shall be paid such remuneration as may be fixed by the Governor in Council.

(8) Each member of a Human Rights Tribunal, Review Tribunal or Employment Equity Review Tribunal referred to in subsection (3), (4) or (5) is entitled to be paid travel and living expenses incurred in carrying out duties as a member of that Tribunal while absent from their place of residence, but the expenses must not exceed the maximum limits authorized by Treasury Board directive for employees of the Government of Canada.

l’article 33 de la Loi modificatrice, une disposition transitoire. Il se lit ainsi:

PARTIE 3

DISPOSITIONS TRANSITOIRES,  
MODIFICATIONS CORRÉLATIVES ET  
ENTRÉE EN VIGUEUR

*Dispositions transitoires*

33. (1) Pour l’application du présent article, «entrée en vigueur» s’entend de l’entrée en vigueur de celui-ci.

(2) Sous réserve des paragraphes (3), (4) et (5), le mandat des membres du Comité du tribunal des droits de la personne prend fin à la date d’entrée en vigueur.

(3) Les membres du tribunal des droits de la personne constitué en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* avant la date d’entrée en vigueur conservent leurs pouvoirs à l’égard de la plainte qu’ils ont été chargés d’examiner.

(4) Les membres du tribunal d’appel constitué en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* avant la date d’entrée en vigueur conservent leurs pouvoirs à l’égard de l’appel dont ils sont saisis.

(5) Les membres du tribunal constitué en vertu de l’article 28 ou 39 de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi* avant la date d’entrée en vigueur conservent leurs pouvoirs à l’égard de l’affaire dont ils ont été saisis en vertu de cette loi.

(6) Dans l’exercice des pouvoirs prévus aux paragraphes (3), (4) et (5), les membres agissent sous l’autorité du président du Tribunal canadien des droits de la personne.

(7) Les membres reçoivent, pour l’exercice des pouvoirs prévus aux paragraphes (3), (4) et (5), la rémunération fixée par le gouverneur en conseil, sauf s’ils sont nommés membres à temps plein du tribunal.

(8) Les membres ont droit aux frais de déplacement et de subsistance entraînés par l’accomplissement, hors du lieu de leur résidence habituelle, des fonctions qui leur sont confiées en application de la présente loi, sous réserve des montants maximaux que les instructions du Conseil du Trésor fixent en semblable matière pour les fonctionnaires du gouvernement du Canada.

With respect, I think the contention of the appellant is without merit and results from a misunderstanding of what Parliament intended to do and effectively did.

[22] It is not unusual for a legislative authority to merge or replace an existing board or agency with another one with a view to better satisfying the evolving needs of society. Often times, the members of the former board are appointed members of the new board and the files or complaints are transferred to the new board. This is, of course, the least disruptive process as there is continuity and expertise in the membership of the new board.

[23] There are, however, instances where members of a board which is abolished are not appointed to the newly created board. This may be done for a multiplicity of valid administrative as well as personal reasons ranging from a lack of expertise in, or legal qualification for, the jurisdiction of the new board to the simple desire of a member not to be appointed to the new board. It is not unusual for a legislative authority, when this happens, to resort in the interest of justice to a transitional provision which ensures that the members of a board who are not appointed to the new board will be expressly authorized to finish the work that they had commenced or that was in progress at the time of the abolition of their board. This is, as I shall explain, precisely what Parliament did in the present instance when it enacted section 33 of the amending Act.

[24] By section 27 of the amending Act, Parliament created the Canadian Human Rights Tribunal which replaced the Human Rights Tribunal Panel of which the three persons against whom a *quo warranto* is sought were members:

**27. The heading before section 48.1 and sections 48.1 to 53 of the Act are replaced by the following:**

*Canadian Human Rights Tribunal*

**48.1** (1) There is hereby established a tribunal to be known as the Canadian Human Rights Tribunal consisting, subject to subsection (6), of a maximum of fifteen members, including a Chairperson and a Vice-chairperson, as may be appointed by the Governor in Council.

J'estime que l'argument de l'appelant est mal fondé et découle d'une méprise au sujet de l'intention du législateur et des dispositions qu'il a adoptées.

[22] Il n'est pas inhabituel qu'un organe législatif fusionne ou remplace une commission ou un organisme existant par un autre dans le but de mieux répondre aux besoins de la société. Bien souvent, les membres de l'ancienne commission deviennent membres de la nouvelle commission et les dossiers ou les plaintes lui sont transférés. On cherche ainsi, bien entendu, à faciliter la transition en assurant une certaine continuité et en préservant l'expertise des membres de la nouvelle commission.

[23] Il y a toutefois des cas où les membres de la commission qui est abolie ne sont pas nommés membres de la nouvelle commission. Cela peut arriver pour diverses raisons valides, tant administratives que personnelles, qui vont d'un manque d'expertise ou de formation juridique pour exercer les pouvoirs de la nouvelle commission au simple désir de ne pas faire partie de la nouvelle commission. Il n'est pas inhabituel que le législateur adopte, dans ce cas, une disposition transitoire, dans l'intérêt de la justice, qui dispose que les membres de la commission qui ne sont pas membres de la nouvelle sont expressément autorisés à terminer les travaux qu'ils ont entamés ou qui étaient en cours au moment de l'abolition de leur commission. C'est, comme je vais l'expliquer, exactement ce qu'a fait le législateur en l'espèce lorsqu'il a adopté l'article 33 de la Loi modificatrice.

[24] En vertu de l'article 27 de la Loi modificatrice, le législateur a créé le Tribunal canadien des droits de la personne qui a remplacé le Comité du tribunal des droits de la personne dont étaient membres les trois personnes contre qui l'on demande un bref de *quo warranto*:

**27. L'intertitre précédant l'article 48.1 et les articles 48.1 à 53 de la même loi sont remplacés par ce qui suit:**

*Tribunal canadien des droits de la personne*

**48.1** (1) Est constitué le Tribunal canadien des droits de la personne composé, sous réserve du paragraphe (6), d'au plus quinze membres, dont le président et le vice-président, nommés par le gouverneur en conseil.

(2) Persons appointed as members of the Tribunal must have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights.

(3) The Chairperson and Vice-chairperson must be members in good standing of the bar of a province or the Chambre des notaires du Québec for at least ten years and at least two of the other members of the Tribunal must be members in good standing of the bar of a province or the Chambre des notaires du Québec.

[25] Under subsections 33(1) and (2), the members of the former Human Rights Tribunal Panel ceased to hold office on June 30, 1998 when the amendments came into force. As of that date, the actual date of expiry of the term of appointment of members of the Panel (June 30, 1998, July 5, 1998 and March 31, 2000 for the members herein concerned) became irrelevant as they all ceased to hold office on June 30, 1998. The appellant's contention that the appointment of at least two of the members ran beyond June 30, 1998 to later expire at the date fixed in the term of their appointment goes against the clear wording of subsection 33(2).

[26] It is not disputed that the three members whose jurisdiction is challenged in this appeal were not appointed to the new Tribunal. Consequently, their status as well as the fate of the complaints they were hearing at the time came to be governed by subsection 33(3). In this regard, the appellant is mistaken in its contention that the three members need an extension of their appointment and that such extension requires the approval of the Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal pursuant to subsection 48.2(2) of the amended Act. The members of the Human Rights Tribunal Panel, in their decision of December 4, 1998, at page 24, properly concluded that subsection 48.2(2) does not apply to them as they are not members of the Canadian Human Rights Tribunal to whom the subsection is evidently meant to apply. There is no need for them to seek an extension of an appointment which has expired for an office that they no longer hold. Subsections 33(4) and (5) also evidence Parliament's intent to maintain in a similar way the jurisdiction of the members of any Review Tribunal or of any Employment Equity Review Tribunal. Under subsection 33(6), all these members, including

(2) Les membres doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine.

(3) Outre le président et le vice-président, qui doivent l'être depuis au moins dix ans, au moins deux autres membres du Tribunal doivent être membres en règle du barreau d'une province ou de la Chambre des notaires du Québec.

[25] Aux termes des paragraphes 33(1) et (2), le mandat des membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne a expiré le 30 juin 1998, date d'entrée en vigueur des modifications. À partir de cette date, la date réelle de l'expiration du mandat des membres du Comité (le 30 juin 1998, le 5 juillet 1998 et le 31 mars 2000 pour les membres en cause ici) n'était plus pertinente puisque le mandat de toutes ces personnes a pris fin le 30 juin 1998. L'argument de l'appellant selon lequel le mandat d'au moins deux des membres s'est prolongé au-delà du 30 juin 1998 pour expirer par la suite à la date fixée au moment de leur nomination va à l'encontre des termes clairs du paragraphe 33(2).

[26] Il n'est pas contesté que les trois membres dont les pouvoirs sont contestés dans le présent appel n'ont pas été nommés membres du nouveau Tribunal. Par conséquent, leur statut ainsi que le sort des plaintes qu'ils examinaient à cette époque sont régis par le paragraphe 33(3). Sur ce point, l'appellant soutient à tort que le mandat des trois membres doit être prolongé et que cette prolongation doit être approuvée par le président du Tribunal canadien des droits de la personne conformément au paragraphe 48.2(2) de la Loi modifiée. Dans leur décision du 4 décembre 1998, à la page 24, les membres du Comité du tribunal des droits de la personne ont à juste titre conclu que le paragraphe 48.2(2) ne leur était pas applicable puisqu'ils ne sont pas des membres du Tribunal canadien des droits de la personne à qui ce paragraphe doit manifestement s'appliquer. Il n'est pas nécessaire qu'ils demandent la prolongation d'un mandat qui est expiré et qui concerne un poste qu'ils n'occupent plus. Les paragraphes 33(4) et (5) montrent également que le législateur avait l'intention de préserver de façon comparable les pouvoirs des membres du tribunal d'appel et du tribunal d'équité en matière d'emploi.

the members of the former Human Rights Tribunal Panel are to complete their work under the supervision and direction of the Chairperson of the new Canadian Human Rights Tribunal. According to subsections 33(7) and (8), they are to be paid a remuneration fixed by the Governor in Council as well as travel and living expenses incurred in carrying out their temporary duties.

[27] I did mention earlier that it is not unusual for a legislative authority to ensure by way of a transitional provision that pending cases are completed by former members of a board who are not appointed to the new board. A provision almost identical to subsections 33(2) and (7) was enacted in 1996 by the Quebec legislature when it replaced the «Régie du gaz naturel» by the «Régie de l'énergie». Section 147 of *An Act respecting the Régie de l'énergie*, R.S.Q. c. R-6.01 reads:

**147.** The term of office of the commissioners of the Régie du gaz naturel shall end on 2 June, 1997. The term of office of the Commissioner appointed under the Act respecting the examination of complaints from customers of electricity distributors (chapter E-17.1) shall end on 11 February, 1998.

However, the commissioners of the Régie may, notwithstanding the expiry of their term, continue to examine and decide applications having been referred to them. They shall, in that case, be remunerated at an hourly rate determined on the basis of their annual salary.

[28] In the same vein, in the context of a restructuring of the Quebec municipal courts, the Quebec legislature has provided in *An Act respecting Municipal Courts*, R.S.Q. c. C-72.01 that where the jurisdiction of a municipal court is suspended or abolished, the judge of that court retains jurisdiction to hear the cases that were entered on the rolls of the court before the suspension or the abolition became effective:

**102.** The judge of the court shall continue to have jurisdiction to hear cases entered on one of the rolls of the court before the order suspending the jurisdiction of the court took effect; he shall sit, for that purpose, at the place indicated in the order.

...

Aux termes du paragraphe 33(6), toutes ces personnes, y compris les membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne, doivent achever leurs travaux sous l'autorité du président du Tribunal canadien des droits de la personne. D'après les paragraphes 33(7) et (8), ces membres reçoivent la rémunération fixée par le gouverneur en conseil et ont droit aux frais de déplacement et de subsistance exposés dans l'exercice de leurs fonctions temporaires.

[27] J'ai déjà mentionné qu'il n'est pas inhabituel qu'un législateur adopte une disposition transitoire pour veiller à ce que l'examen des dossiers en cours soit achevé par les anciens membres d'une commission qui n'ont pas été nommés membres de la nouvelle commission. L'Assemblée législative du Québec a adopté en 1996 une disposition pratiquement identique à celle des paragraphes 33(2) et (7) lorsqu'elle a remplacé la «Régie du gaz naturel» par la «Régie de l'énergie». L'article 147 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q. ch. R-6.01 se lit ainsi:

**147.** Le mandat des régisseurs de la Régie du gaz naturel prend fin le 2 juin 1997. Celui du commissaire nommé en vertu de la Loi concernant l'examen des plaintes des clients des distributeurs d'électricité (chapitre E-17.1) prend fin le 11 février 1998.

Toutefois, les régisseurs peuvent continuer l'étude d'une demande dont ils ont été saisis et en décider malgré l'expiration de leur mandat. Ils seront alors rémunérés sur la base d'un taux horaire calculé en fonction de leur salaire annuel.

[28] Dans la même veine, dans le contexte de la restructuration des cours municipales du Québec, l'Assemblée législative du Québec a prévu dans la *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q. ch. C-72.01 que, lorsque la compétence d'une cour municipale est suspendue ou abolie, le juge de cette cour demeure compétent pour entendre les causes inscrites sur les rôles d'audience de la cour avant l'entrée en vigueur du décret suspendant ou abolissant la compétence de la cour:

**102.** Le juge de la cour demeure compétent pour entendre les causes inscrites sur l'un des rôles d'audience de la cour avant la prise d'effet du décret suspendant la compétence de la cour; il siège, à cette fin, à l'endroit indiqué dans le décret.

[. . .]

117.1 Notwithstanding, where applicable, section 39, the judge of the court retains his jurisdiction to hear and dispose of cases entered on one of the rolls of the court before the date on which the abolition of the municipal court or the withdrawal of the territory of a municipality from the jurisdiction of a municipal court became effective; he shall sit for that purpose at the place indicated in the order.

[29] Finally, perhaps I should add in respect of the Quebec legislative authority that in *An Act to amend various legislative provisions relating to building and the construction industry*, S.Q. 1998, c. 46, the Quebec legislature, with in this case somewhat more specificity, determined that the proceedings in progress shall be continued and fixed the conditions of employment of the members dealing with these proceedings although it begs the question as to what these conditions are if the matter extends beyond six months. I reproduce section 131 of that Act:

131. The term of office of the building commissioner and of the building deputy-commissioner shall end on 8 September, 1998.

Where the parties consent thereto, the building commissioner and the building deputy-commissioner may, notwithstanding the end of their term, conclude matters they have begun to hear and on which they have yet to rule. For such purpose, they are entitled, for a maximum period of six months, to the conditions of employment that are applicable to them on 7 September, 1998.

[30] Similar transitional provisions can be found as well in the Ontario statutes. For example, in the *Crown Employees Collective Bargaining Act, 1993*, S.O. 1993, c. 38 amended by S.O. 1995, c. 1, which replaced the *Crown Employees Collective Bargaining Act, 1990*, R.S.O. 1990, c. C.50, subsection 59(2) states that “[t]he Tribunal is continued for the purposes of disposing of any matters in respect of which an application was made to the Tribunal before the repeal of the old Act”: to the same effect, see subsection 1(1) (as am. by S.O. 1997, c. 28 s. 173(5)) of the *Mortgage Brokers Act*, R.S.O. 1990, c. M. 39; see also the complex transitional provisions, especially subsection 112(4), of the *Workplace Safety and Insurance Act, 1997*, S.O. 1997, c. 16, Schedule A which replaced the *Workers’ Compensation Act*, R.S.O. 1990, c. W-11.

117.1 Le juge de la cour demeure compétent, malgré, le cas échéant, l’article 39, pour entendre et disposer des causes inscrites sur l’un des rôles d’audience de la cour avant la prise d’effet de l’abolition de la cour municipale ou du retrait du territoire d’une municipalité de la compétence d’une cour municipale; il siège à cette fin, à l’endroit indiqué par le décret.

[29] Enfin, je devrais peut-être ajouter au sujet du législateur québécois que, dans la *Loi modifiant diverses dispositions législatives relatives au bâtiment et à l’industrie de la construction*, L.Q. 1998, ch. 46, l’Assemblée législative du Québec a édicté, de façon un peu plus explicite cette fois, que les affaires en cours peuvent être terminées, et a fixé les conditions de travail des membres qui s’occupent de ces affaires; elle n’a toutefois pas précisé ce qui se passerait si l’étude d’une affaire se prolongeait au-delà de six mois. Je reproduis l’article 131 de cette Loi:

131. Le mandat du commissaire et du commissaire adjoint de la construction prend fin le 8 septembre 1998.

Lorsque les parties y consentent, le commissaire et le commissaire adjoint de la construction peuvent, malgré la fin de leur mandat, terminer les affaires qu’ils ont commencé à entendre et sur lesquelles ils n’ont pas encore statué. À cette fin, ils bénéficient, pendant une période maximale de six mois, des conditions de travail qui leur sont applicables le 7 septembre 1998.

[30] On retrouve des dispositions transitoires comparables dans les lois de l’Ontario. Par exemple, dans la *Loi de 1993 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.O. 1993, ch. 38, modifiée par L.O. 1995, ch. 1 qui remplaçait la *Loi de 1990 sur la négociation collective des employés de la Couronne*, L.R.O. 1990, ch. C.50, le paragraphe 59(2) énonce: «[l]e Tribunal est maintenu afin de statuer sur les questions à l’égard desquelles une requête lui a été présentée avant l’abrogation de l’ancienne loi»: on trouvera, au même effet, le paragraphe 1(1) (mod. par L.O. 1997, ch. 28, art. 173(5)) de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, ch. M. 39; voir également les dispositions transitoires complexes, en particulier le paragraphe 112(4), de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l’assurance contre les accidents du travail*, L.O. 1997, ch. 16, annexe A, qui a remplacé la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.O. 1990, ch. W-11.

[31] Perhaps most telling of all is the fact that the Government of the Northwest Territories did the same when, in 1997, it replaced the *Child Welfare Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. C-6 by the *Child and Family Services Act*, S.N.W.T. 1997, c. 13. Section 93, as a transitional provision, reads:

93. Notwithstanding the repeal of the former Act on the coming into force of this section,

...

- (e) where a person or persons have been appointed under section 44 of the former Act to inquire into and report on the management and conduct of an institution and the inquiry has not been concluded or report completed, section 44 of the former Act shall continue to apply to that inquiry or report; and

Other examples can be found in subsection 66(3) of the *Coroners Act*, S.N.W.T. 1985, c. 2 which repealed the former Act, R.S.N.W.T. 1974, c. C-13 and subsection 93(2) of the *Public Utilities Act*, S.N.W.T. 1989, c. 24 (Supp.) which repealed its predecessor, R.S.N.W.T. 1988, c. P-20.

[32] The appellant draws an argument from the fact, as it submits, that the members of the former Human Rights Tribunal Panel can hold office indefinitely under the transitional provision. It also contends that they are no longer subjected to the disciplinary procedures of the former Act and that the disciplinary procedures of the amended Act do not apply to them because they are not members of the Canadian Human Rights Tribunal. In its view, Parliament cannot have intended that result in enacting the transitional provisions of subsection 33(3).

[33] With respect, I do not think that it is appropriate to say that the former members of the Human Rights Tribunal Panel hold their office indefinitely. First, as subsection 33(2) clearly states, they no longer hold office. They are simply empowered to complete the inquiry into complaints before them. This empowerment contains in itself its own time-limit. The fact, in the present instance in view of the nature of the complaint, that completion of the inquiry may take more time than usual does not alter the status of the

[31] Le fait que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ait procédé de la même façon lorsqu'il a remplacé, en 1997, la *Loi sur la protection de l'enfance*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. C-6 par la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.T.N.-O. 1997, ch. 13 est particulièrement intéressant. L'article 93, une disposition transitoire, se lit ainsi:

93. Malgré l'abrogation de l'ancienne loi, à l'entrée en vigueur du présent article:

[. . .]

- e) si des personnes sont nommées en vertu de l'article 44 de l'ancienne loi pour enquêter et présenter un rapport sur la gestion et l'exploitation d'un établissement et que l'enquête ou le rapport ne sont pas terminés, l'article 44 de l'ancienne loi continue de s'appliquer à l'enquête et au rapport;

On trouvera d'autres exemples au paragraphe 66(3) de la *Loi sur les coroners*, L.R.T.N.-O. 1985, ch. 2 qui abroge l'ancienne loi, L.R.T.N.-O. 1974, ch. C-13 et au paragraphe 93(2) de la *Loi sur les entreprises de service public*, L.T.N.-O. 1989, ch. 24 (suppl.) qui abrogeait l'ancienne loi, L.R.T.N.-O. 1988, ch. P-20.

[32] L'appelant tire argument du fait que, d'après lui, les membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne peuvent continuer à siéger indéfiniment en vertu de la disposition transitoire. Il prétend également qu'ils ne sont plus assujettis aux mesures disciplinaires prévues par l'ancienne loi et que celles de la Loi modifiée ne leur sont pas applicables parce qu'ils ne sont pas membres du Tribunal canadien des droits de la personne. D'après lui, le législateur n'a pu avoir l'intention d'obtenir un tel résultat lorsqu'il a adopté les dispositions transitoires du paragraphe 33(3).

[33] Je ne pense pas que l'on puisse dire que les anciens membres du Comité du tribunal des droits de la personne ont le droit de siéger indéfiniment. Tout d'abord, comme l'énonce clairement le paragraphe 33(2), leur mandat est expiré. Ils ont simplement le pouvoir d'achever leur enquête sur les plaintes dont ils sont saisis. Les modalités de cette attribution en limitent nécessairement la durée. Le fait qu'en l'espèce, compte tenu de la nature de la plainte, l'enquête risque de durer plus longtemps que ce n'est le cas

three members and make them holders of an office which they have ceased to hold. As for the fact that they might not be subject to disciplinary procedures, I am not sure that this is necessarily the case and it is not for us to decide in these proceedings. In any event, they remain subject to the law in the exercise of their duties. Furthermore, assuming that there is a gap at this level, it cannot be inferred that Parliament did not intend to confer upon them, by subsection 33(3), jurisdiction to complete their inquiry. Just like it is not unusual for a legislative authority to resort to transitional provisions, it is also not unusual for such authority to overlook some of the consequences resulting from the transition. The drafting of transitional provisions is perhaps the most complex and perilous exercise in legislative drafting since it is very difficult to ascertain at the time, let alone grasp fully, all the possible impact, ramifications and effects of a profound change of structure. An oversight of the nature argued by the appellant, assuming there is one, does not render ambiguous an otherwise clear provision as subsection 33(2) of the amended Act.

Whether the remuneration on a *per diem* basis and the need to obtain funds from the Treasury Board after forty days of sittings interfere with the institutional independence and impartiality of the three members invested with the power to hear the complaint

[34] The appellant objects to the three members of the Tribunal being remunerated by the Governor in Council on a *per diem* basis and sees in that mode of remuneration a lack of financial security which interferes with their institutional independence and impartiality. It buttresses its argument with its contention that the members are governed by the provisions of sections 48.1 to 48.8 of the amended Act and, therefore, need the discretionary approval of the Chairperson of the Canadian Human Rights Tribunal to finish the cases they were seized of at the time they ceased to hold office as members of the Human Rights Tribunal Panel. See paragraphs 71 and 72 of its memorandum of fact and law.

habituellement ne modifie pas le statut de ces trois membres et ne fait pas d'eux des détenteurs d'un poste qu'ils n'occupent plus. Quant au fait qu'ils risquent de n'être assujettis à aucune mesure de discipline, je ne suis pas convaincu que cela soit nécessairement le cas et ce n'est pas une question qu'il nous appartient de trancher dans la présente instance. Quoi qu'il en soit, ils restent soumis au droit dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, en supposant qu'il existe une lacune à ce sujet, on ne peut en déduire que le Parlement n'avait pas l'intention de leur attribuer, en adoptant le paragraphe 33(3), le pouvoir de terminer leur enquête. Tout comme il n'est pas inhabituel que le législateur ait recours à des dispositions transitoires, il n'est pas non plus inhabituel que le législateur ignore certaines des conséquences que peut entraîner l'adoption d'une nouvelle loi. La rédaction de dispositions transitoires constitue peut-être l'exercice de réduction législative le plus complexe et le plus périlleux puisqu'il est très difficile de déterminer au départ, et encore moins d'envisager pleinement, tous les effets, les ramifications et les conséquences que peut avoir un important changement de structure. Un oubli du genre dont parle l'appelant, en supposant qu'il y en ait effectivement eu un, n'a pas pour effet de rendre ambiguë une disposition aussi claire que le paragraphe 33(2) de la Loi modifiée.

La rémunération à la journée et la nécessité d'obtenir des fonds auprès du Conseil du Trésor après quarante jours de séance compromettent-elles l'indépendance institutionnelle et l'impartialité des trois membres investis du pouvoir d'entendre la plainte?

[34] L'appelant fait objection à ce que les trois membres du Tribunal soient rémunérés à la journée par le gouverneur en conseil et voit dans ce mode de rémunération un manque de sécurité financière qui compromet leur indépendance institutionnelle et leur impartialité. Il conforte son argument en affirmant que les membres du Tribunal sont régis par les dispositions des articles 48.1 à 48.8 de la Loi modifiée et ont, par conséquent, besoin de l'approbation du président du Tribunal canadien des droits de la personne pour terminer les affaires qui leur ont été soumises avant que leur mandat de membre du Comité du tribunal des droits de la personne n'ait pris fin: voir paragraphes 71 et 72 de son mémoire des faits et du droit.



[35] I have already concluded, and explained why I have concluded, that the three members do not need the approval of the Chairperson to complete their hearing of the complaint against the appellant because they hold the statutory authority to do that pursuant to subsection 33(3) of the transitional provision. As for the remuneration fixed by the Governor in Council, the decision in *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673, at pages 706-707 stands for the principle that judicial independence is not compromised by the fact that judicial salaries are fixed by an order in council. As Lamer C.J. pointed out in *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, at paragraphs 121 and 122, the Court in *Valente* referred only to the individual dimension of financial security. He concluded that there was also an institutional or collective dimension to it which, as he states at paragraph 131, requires from a constitutional perspective that, to the extent possible, the relationship between the judiciary and the other branches of government be depoliticized. To use his words, the constitutional imperative “demands that the courts both be free and appear to be free from political interference through economic manipulation by other branches of government, and that they not become entangled in the politics of remuneration from the public purse”.

[36] Under subsections 33(7) and (8) of the transitional provision, the remuneration of the three members is fixed by the Governor in Council and the maximum limits of their travel and living expenses, like those of the new Canadian Human Rights Tribunal, are objectively determined by reference to the Treasury Board regulations or directive for government employees: see the testimony of Mr. Glynn, the Registrar of the Human Rights Tribunal Panel, Appeal Book, vol. III, at page 655. Their remuneration was fixed prior to their appointment according to a system of *per diem* rates. I agree with Roberts J. in *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337 (Nfld. S.C.), at page 369 that the fixing of remuneration by the Government in advance of appointment is an important factor in assessing the independence of a

[35] J’ai déjà conclu, avec explications à l’appui, que les trois membres n’ont pas besoin de l’approbation du président pour terminer l’examen de la plainte déposée contre l’appelant parce qu’ils ont le pouvoir légal de le faire conformément au paragraphe 33(3) de la disposition transitoire. Quant au fait que la rémunération est établie par le gouverneur en conseil, l’arrêt *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673, aux pages 706 et 707, a énoncé le principe que l’indépendance judiciaire n’est pas compromise par le fait que les salaires des juges sont fixés par décret. Comme le juge en chef Lamer l’a fait remarquer dans l’affaire du *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, aux paragraphes 121 et 122, la Cour n’a traité dans *Valente* que de la dimension individuelle de la sécurité financière. Il conclut que cet aspect comportait également une dimension collective ou institutionnelle qui exige, comme il le déclare au paragraphe 131, que du point de vue constitutionnel, il faut, autant que possible, que les rapports entre le judiciaire et les autres pouvoirs de l’État soient dépolitisés. Pour reprendre ses termes, l’impératif constitutionnel «commande que la magistrature soit protégée contre l’ingérence politique des autres pouvoirs par le biais de la manipulation financière, qu’elle soit perçue comme telle et qu’elle ne devienne pas empêtrée dans les débats politiques sur la rémunération des personnes payées sur les fonds publics».

[36] Aux termes des paragraphes 33(7) et (8) de la disposition transitoire, la rémunération des trois membres est fixée par le gouverneur en conseil et le montant maximum de leurs frais de déplacement et de subsistance est, tout comme ceux du nouveau Tribunal canadien des droits de la personne, déterminé de façon objective par référence aux instructions ou aux règlements du Conseil du Trésor applicables aux fonctionnaires du gouvernement: voir le témoignage de M. Glynn, greffier du Comité du tribunal des droits de la personne, dossier d’appel, vol. III, à la page 655. Leur rémunération était fixée avant qu’ils ne soient nommés à un poste rémunéré selon le système des indemnités journalières. Je suis d’accord avec le juge Roberts lorsqu’il déclare dans l’arrêt *Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges v. Newfoundland* (1998), 160 D.L.R. (4th) 337 (C.S. T.-N.), à la page 369, que le

tribunal. The problem under the earlier Act was that the rate was determined by the CHRC itself which might have created a reasonable apprehension of bias: see the testimony of Mr. Glynn, Appeal Book, vol. I, at page 79. As a result of the legislative amendment to the Act, the authority with respect to the *per diem* has now been transferred to the Governor in Council. The rates are the same for these members as they were when they were members of the former Human Rights Tribunal Panel: see the testimony of Mr. Glynn, Appeal Book, vol. III, at page 651.

[37] It is now recognized that the constitutional or common law rules of independence and impartiality applicable to the courts do not apply with the same stringency to administrative tribunals. It is true that the three members in this case perform essentially an adjudicative function and, therefore, that it closely resembles a court. But it is not a court. As Gonthier J. wrote in *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at paragraph 45, in relation to the analysis of the structure of an administrative tribunal: an "informed person's assessment will always depend on the circumstances. The nature of the dispute to be decided, the other duties of the administrative agency and the operational context as a whole will of course affect the assessment. In a criminal trial, the smallest detail capable of casting doubt on the judge's impartiality will be cause for alarm, whereas greater flexibility must be shown toward administrative tribunals". At paragraph 62, he went on to add under the heading of independence of administrative tribunals that "[a]s is the case with impartiality, a certain degree of flexibility is appropriate where administrative agencies are concerned": see also the statement of Lamer C.J. to the same effect in *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, at paragraph 83. At paragraph 63, he finally concluded by saying:

fait que le gouvernement fixe la rémunération des juges avant qu'ils ne soient nommés est un facteur qui joue un rôle important dans l'appréciation de l'indépendance d'un tribunal. Le problème qui existait avec l'ancienne loi était que ce montant était fixé par la CCDP elle-même, ce qui aurait pu susciter une crainte raisonnable de partialité: voir le témoignage de M. Glynn, dossier d'appel, vol. I, à la page 79. En raison des modifications apportées à la Loi, les pouvoirs relatifs à l'indemnité journalière sont maintenant attribués au gouverneur en conseil. Les montants accordés à ces membres sont identiques à ceux auxquels ils avaient droit lorsqu'ils étaient membres de l'ancien Comité du tribunal des droits de la personne: voir le témoignage de M. Glynn, dossier d'appel, vol. III, à la page 651.

[37] Il est reconnu aujourd'hui que les règles constitutionnelles ou de la common law en matière d'indépendance et d'impartialité applicables aux cours ne s'appliquent pas avec la même rigueur aux tribunaux administratifs. Il est vrai qu'en l'espèce, les trois membres de ce Tribunal exercent pour l'essentiel des fonctions d'adjudication et que le Tribunal ressemble donc beaucoup à une cour de justice. Ce n'est toutefois pas une cour de justice. Comme le juge Gonthier l'a écrit dans *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, au paragraphe 45, au sujet de l'analyse de la structure d'un tribunal administratif: «l'appréciation que porte une personne bien renseignée sera toujours fonction des circonstances. Il est entendu que la nature du litige à trancher, les tâches remplies par ailleurs par l'organisme administratif, et l'ensemble du contexte opérationnel influenceront sur l'évaluation. Dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, alors qu'à l'endroit des tribunaux administratifs, il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse». Au paragraphe 62, il ajoute dans la section intitulée «L'indépendance» des tribunaux administratifs que «[c]omme en matière d'impartialité, une certaine dose de flexibilité est de mise à l'endroit des organismes administratifs»: voir également la déclaration du juge en chef Lamer au même effet dans *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 83. Il conclut enfin au paragraphe 63 en disant:

There is in fact no question that administrative tribunals do not necessarily have to provide the same objective guarantees of independence as higher courts.

I do not think that a reasonable person, informed of the fact that the three members are paid daily for their work pursuant to a tariff fixed by the Governor in Council before their appointment and viewing the matter realistically and practically, would conclude that they are not institutionally independent and impartial. This is also the conclusion that the Quebec Court of Appeal came to with respect to the financial security of the members of the Competition Tribunal whose lay members' remuneration was fixed by the Governor in Council: see *Alex Couture Inc. v. Canada (Attorney General)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577, at pages 666-668.

[38] The appellant, in my view, in what I can only term either a desperate move or a wasted effort (*un coup d'épée dans l'eau*), argues that there is a reasonable apprehension of bias resulting from the fact that the three members, being paid on a *per diem* basis, might protract and prolong the hearing of the complaint in order to extract more money from the government. I think it is appropriate to stress that the appellant's position is somewhat at odds with its own conduct in these proceedings which shows a lack of eagerness and readiness to proceed swiftly with the merits of the complaint. Need it be repeated that the complaint was first laid in March 1989 and that, twelve years later and after four judicial review proceedings (all brought by the appellant), the case still has to be completed on its merits. In any event, I agree with counsel for both respondents that this approach presumes bad faith on the part of the members. Again, a reasonable person well informed of all the facts surrounding these proceedings and the allegations made by the appellant could not and would not conclude that the members would be, for that reason, institutionally or individually biased in the conduct of their hearing.

[39] Finally, I do not think that the appellant's argument that the independence and impartiality of the

Il ne fait en effet pas de doute que les tribunaux administratifs n'auront pas nécessairement à présenter les mêmes garanties objectives relatives à l'indépendance que les cours supérieures.

Je ne pense pas qu'une personne raisonnable informée du fait que les trois membres sont rémunérés à la journée pour leur travail conformément à un barème fixé par le gouverneur en conseil avant leur nomination et qui examine la question de façon réaliste et concrète, conclurait que ces membres ne constituent pas un tribunal indépendant et impartial au plan institutionnel. C'est également la conclusion à laquelle en est arrivée la Cour d'appel du Québec au sujet de la sécurité financière des membres du Tribunal de la concurrence dont les membres non juristes sont rémunérés à un taux fixé par le gouverneur en conseil: voir *Alex Couture Inc. c. Canada (Procureur général)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 577, aux pages 666 à 668.

[38] L'appelant soutient, dans ce que je ne peux que qualifier d'effort désespéré ou de coup d'épée dans l'eau, qu'il existe une crainte raisonnable de partialité découlant du fait que les trois membres étant rémunérés sur une base journalière pourraient choisir de temporiser et de prolonger l'audition de la plainte dans le but de soutirer davantage d'argent au gouvernement. Je crois qu'il y a lieu de souligner ici que la position de l'appelant diffère sensiblement du comportement qu'il a adopté en l'instance, comportement qui reflète une absence de volonté et un manque d'empressement à voir la plainte examinée au fond avec célérité. Est-il nécessaire de répéter que la plainte a été déposée initialement en mars 1989 et que, douze ans plus tard et après quatre demandes de contrôle judiciaire (toutes présentées par l'appelant), l'affaire n'a toujours pas été examinée sur le fond. De toute façon, je suis d'accord avec les avocats des intimés lorsqu'ils déclarent que cet argument se fonde sur l'idée que les membres du Tribunal sont de mauvaise foi. Là encore, une personne raisonnable informée de tous les faits et circonstances de l'instance et des allégations présentées par l'appelant ne pourrait conclure que les membres feraient preuve, pour ce motif, d'une partialité institutionnelle ou personnelle dans la conduite des audiences.

[39] Enfin, pour ce qui est de l'argument de l'appelant selon lequel l'indépendance et l'impartialité des

members might be jeopardized by the fact that additional funding from the Treasury Board will be needed if the sittings last more than 40 days deserves more than a saying that it has no merit. In any event, the appellant is not without remedy if prejudicial interference on the part of the Treasury Board or actual bias on the part of the members as a result of the Treasury Board's position occurs and can be established. But it cannot be inferred from the mere possibility of an eventual misconduct on either side that an actual reasonable apprehension of bias on the part of the three members hearing the complaint will arise. More than fanciful speculation is needed to create in the mind of a well-informed reasonable person a reasonable apprehension of bias. As Cory J. said in *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, at paragraph 112, the threshold for a finding of real or perceived bias is high and mere suspicion is not enough: a real likelihood of probability of bias must be demonstrated.

Whether the binding nature of the guidelines under subsection 27(3) of the Act compromises the institutional independence and impartiality of the three members

[40] Prior to the 1998 amendments, former subsections 27(2) and (3) of the Act authorized the CHRC to issue guidelines binding on any Human Rights Tribunal not only in respect of a class of cases, but also in respect of a particular case. These were the legal provisions in force at the time that the complaint against the appellant was laid by PSAC. I hasten to add that no binding guidelines specific to the appellant's case were actually issued by the CHRC. However, there was this possibility and, from a point of view of the independence and impartiality of any Human Rights Tribunal, concerns were expressed by McGillis J. about the impact of the provision as it read: see *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244 (T.D.), at paragraph 154. The 1998 amendment eliminated that possibility, but maintained the CHRC's power to issue binding guidelines with respect to classes of cases.

membres pourraient être compromises par le fait qu'il faut demander des crédits supplémentaires au Conseil du Trésor lorsque les audiences durent plus de 40 jours, il suffira de dire que cet argument n'est aucunement fondé. De toute façon, l'appelant disposerait de recours si le Conseil du Trésor intervenait de façon préjudiciable ou si les membres du Tribunal faisaient vraiment preuve de partialité en raison de la position du Conseil du Trésor et si cela pouvait être établi. Il n'est toutefois pas possible de déduire de la simple possibilité qu'une des parties au litige puisse poser des gestes irréguliers qu'une crainte raisonnable de partialité de la part des trois membres chargés d'entendre la plainte existe. Une supposition fantaisiste ne suffit pas à créer dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien informée une crainte raisonnable de partialité. Dans *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, au paragraphe 112, le juge Cory a parlé de la rigueur dont il faut faire preuve pour conclure à la partialité, réelle ou apparente, et du fait qu'un simple soupçon ne suffit pas: il faut que soit démontrée une réelle probabilité de partialité.

Le caractère impératif des directives émises en vertu du paragraphe 27(3) de la Loi compromet-il l'indépendance institutionnelle et l'impartialité des trois membres?

[40] Avant les modifications de 1998, les anciens paragraphes 27(2) et (3) de la Loi autorisaient la CCDP à émettre des directives qui liaient les tribunaux des droits de la personne non seulement à l'égard d'une catégorie de cas donnés mais également à l'égard d'un cas en particulier. Ces dispositions étaient en vigueur au moment où l'AFPC a déposé sa plainte contre l'appelant. Je m'empresse d'ajouter que la CCDP n'a en fait émis aucune directive impérative dans la cause de l'appelant. Toutefois, cette possibilité existait et du point de vue de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux des droits de la personne, le juge McGillis s'est déclaré préoccupé par l'effet que pouvait avoir cette disposition telle qu'elle se lisait: voir *Bell Canada c. Assoc. Canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244 (1<sup>re</sup> inst.), au paragraphe 154. Les modifications de 1998 ont supprimé cette possibilité mais préservé le pouvoir de la CCDP d'émettre des lignes directrices impératives applicables à une catégorie de cas donnés.

[41] The appellant contends that the amended provision still compromises the independence and impartiality of the Human Rights Tribunal Panel assigned to hearing the complaint against it. The appellant assumed, rightly so in my view, that subsection 27(3) as it now exists in its more restricted form due to the amendment to subsection 27(2) applies to the hearing of the complaint against it. I wish to dissipate any doubt that could exist in this regard because the actual subsection 27(3) refers to members of the Canadian Human Rights Tribunal appointed under subsection 49(2) [as am. *idem*] of the Act. However, the three members of the Human Rights Tribunal Panel in this case are not members of the Canadian Human Rights Tribunal and were not appointed pursuant to subsection 49(2), but rather pursuant to former subsection 49(1) now replaced. As I have already mentioned, the three members of the Human Rights Tribunal Panel hold their authority to complete their inquiry by reason of the transitional provision (subsection 33(3) of the amending Act). It is reasonable in the circumstances to infer that Parliament intended the new but more limited subsections 27(2) and (3) to continue to apply to inquiries in respect of a class of cases, such as this one, commenced before the amendment and continued thereafter, especially as the 1998 amendment was remedial and aimed at suppressing a possible violation of the requirements of natural justice. The combined effect of the amendment and the transitional provision was, on the one hand, to restrict the CHRC's power to issue binding guidelines to classes of cases and, on the other hand, to allow the guidelines already issued in respect of a class of cases to be binding on the three members of the Human Rights Tribunal Panel completing the inquiry in this case.

[42] This Court held in the case of *Canadian Telephone Employees Assn. v. Bell Canada*, [2001] F.C.J. No. 776 (C.A.) (QL), heard at the same time as this appeal by the same panel, that subsection 27(3) of the Act, as it now applies, does not compromise the

[41] L'appelant soutient que la disposition modifiée porte encore atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du Comité du tribunal des droits de la personne chargé d'entendre la plainte déposée contre lui. L'appelant a tenu pour acquis, à juste titre d'après moi, que le paragraphe 27(3) a, sous sa forme actuelle, une portée réduite en raison de la modification du paragraphe 27(2) et s'applique à l'examen de la plainte déposée contre lui. Je tiens à dissiper les doutes qu'il pourrait y avoir à ce sujet parce que le paragraphe 27(3) actuel fait référence aux membres du Tribunal canadien des droits de la personne dont les membres sont nommés en vertu du paragraphe 49(2) [mod., *idem*] de la Loi. Cependant, les trois membres du Comité du tribunal des droits de la personne dont il s'agit en l'espèce ne sont pas membres du Tribunal canadien des droits de la personne et n'ont pas été nommés en vertu du paragraphe 49(2) mais plutôt aux termes de l'ancien paragraphe 49(1) maintenant remplacé. Comme je l'ai déjà mentionné, les trois membres du Comité du tribunal des droits de la personne possèdent le pouvoir de terminer leur enquête conformément à la disposition transitoire (le paragraphe 33(3) de la loi modificatrice). Il est raisonnable dans ces circonstances d'en déduire que le législateur avait l'intention que les nouveaux paragraphes 27(2) et (3) dont la portée a été restreinte continuent de s'appliquer aux enquêtes relatives à une catégorie de cas, comme celui qui nous occupe, qui ont été commencées avant la modification et poursuivies par la suite, d'autant plus que la modification de 1998 avait un objet réparateur et visait à éviter toute atteinte aux règles de la justice naturelle. L'effet combiné de la loi modificatrice et de la disposition transitoire a été, d'une part, de restreindre le pouvoir de la CCDP d'émettre des directives impératives à des catégories de cas donnés et, d'autre part, de faire en sorte que les directives déjà émises à l'égard d'une catégorie de cas donnés lient les trois membres du Comité du tribunal des droits de la personne qui achèvent l'enquête dont il s'agit ici.

[42] Notre Cour a jugé dans l'affaire *Assoc. Canadienne des employés de téléphone c. Bell Canada*, [2001] A.C.F. n° 776 (C.A.) (QL), entendue en même temps que le présent appel et par la même formation, que le paragraphe 27(3) de la Loi, tel qu'il s'applique

independence and impartiality of tribunal members hearing human rights complaints under the Act. The conclusion that we reached in that case is applicable in the present instance and is determinative of the appellant's contention.

Alternatively, assuming that subsection 27(3) of the Act compromises the independence and impartiality of the three members, is the appellant entitled to avail itself of the requirements of natural justice?

[43] It is trite law that administrative agencies and tribunals may be required under general law rules to comply with the principles of natural justice and that the purpose of these principles is to ensure the impartiality and independence of the decision maker: see the statement of Gonthier J. in *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at paragraph 39. It is also common ground that the exact contents of the rules of natural justice to be followed depend on all the circumstances and in particular on the language of the statute governing the tribunal: *ibidem*. The statutory language may, where its constitutional validity is not under attack, vary the normal application of the rules of natural justice: see *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301, at page 309; *Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R. 767, at pages 783-784; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103 (C.A.), at pages 115-116; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at paragraph 47.

[44] If we assume that subsection 27(3) of the Act, which enacts the guidelines binding on the members of the panel hearing the complaint, is a clear expression of Parliament's intent to vary substantially the application of the rules of natural justice with respect to independence and impartiality, is the appellant, then, entitled to avail itself of the fair hearing requirements guaranteed by paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III]?

aujourd'hui, ne compromet pas l'indépendance et l'impartialité des membres du tribunal qui entendent des plaintes relatives aux droits de la personne déposées sous le régime de la Loi. La conclusion à laquelle nous sommes arrivés dans cette affaire s'applique en l'espèce et est déterminante pour ce qui est de l'argument de l'appellant.

À titre subsidiaire, en tenant pour acquis que le paragraphe 27(3) de la Loi compromet l'indépendance et l'impartialité des trois membres, l'appellant peut-il invoquer les règles de la justice naturelle?

[43] Il est bien établi que les organismes administratifs sont parfois tenus, en vertu du droit commun, de se conformer aux principes de justice naturelle et que ces principes visent à assurer l'impartialité et l'indépendance du décideur: voir les commentaires du juge Gonthier dans *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, au paragraphe 39. Il est également établi que le contenu précis des règles de justice naturelle applicables dépend de l'ensemble des circonstances et notamment, des termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme agit: *ibidem*. Le texte de la disposition applicable peut avoir pour effet, lorsque sa constitutionnalité n'est pas contestée, de modifier l'application normale des règles de la justice naturelle: voir *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, à la page 309; *Law Society of Upper Canada c. French*, [1975] 2 R.C.S. 767, aux pages 783 et 784; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103 (C.A.), aux pages 115 et 116; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, au paragraphe 47.

[44] Si l'on tient pour acquis que le paragraphe 27(3) de la Loi, qui autorise l'adoption de lignes directrices liant les membres d'une formation chargée d'entendre une plainte, reflète bien l'intention du législateur de modifier sensiblement l'application des règles de la justice naturelle en matière d'indépendance et d'impartialité, l'appellant peut-il alors invoquer utilement les exigences relatives à une audition équitable garantie par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III]?

[45] The appellant submits that paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, guarantees it the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

...

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations:

[46] Needless to say that counsel for the CHRC objects to this contention of the appellant. He avers that the appellant cannot invoke the protection of the *Canadian Bill of Rights* for two reasons: the appellant is not a person within the meaning of paragraph 2(e) and the protection offered by the *Canadian Bill of Rights* is a protection offered to individuals against the State. Here, according to the CHRC, the appellant is, contrary to the intended purpose of the *Canadian Bill of Rights*, attempting to use that legislation to protect itself against individuals as it is invoking the *Canadian Bill of Rights* as a defence in a discrimination complaint brought against it by individuals. Before addressing these submissions made by the CHRC, I should say a word about the contents of paragraph 2(e).

(a) The meaning of “fair hearing” in paragraph 2(e)

[47] As early as 1972, Fauteux C.J. in *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917 proposed, without limiting it, a general definition of the words “fair hearing” contained in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. At page 923, he described their contents as follows:

Under s. 2(e) of the *Bill of Rights* no law of Canada shall be construed or applied so as to deprive him of “a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice”. Without attempting to formulate any final definition of those

[45] L’appelant soutient que l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, lui garantit le droit à une audition équitable conformément aux principes de la justice fondamentale:

2. Toute loi du Canada, à moins qu’une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu’elle s’appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s’interpréter et s’appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l’un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s’interpréter ni s’appliquer comme

[. . .]

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

[46] Inutile de dire que l’avocat de la CCDP s’oppose à cet argument de l’appelant. Il soutient que l’appelant ne peut invoquer la protection de la *Déclaration canadienne des droits* pour deux raisons: l’appelant n’est pas une personne au sens de l’alinéa 2e) et la protection qu’offre la *Déclaration canadienne des droits* vise uniquement à protéger les particuliers contre l’État. Ici, d’après la CCDP, l’appelant tente, contrairement à l’objectif recherché par la *Déclaration canadienne des droits*, d’utiliser cette loi pour se protéger contre des particuliers puisqu’il invoque la *Déclaration canadienne des droits* pour se défendre contre une plainte de discrimination déposée contre lui par des particuliers. Avant d’examiner les arguments présentés par la CCDP, je vais dire quelques mots au sujet du contenu de l’alinéa 2e).

a) le sens de l’«audition impartiale» de l’alinéa 2e)

[47] Dès 1972, le juge en chef Fauteux avait proposé, dans l’arrêt *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917, une définition générale et non limitative de l’expression «audition équitable» qui figure à l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. À la page 923, il a décrit le contenu de cette expression de la façon suivante:

En vertu de l’art. 2e) de la *Déclaration des droits*, aucune loi du Canada ne doit s’interpréter ni s’appliquer de manière à le [l’appelant] priver d’une «audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale». Sans

words, I would take them to mean, generally, that the tribunal which adjudicates upon his rights must act fairly, in good faith, without bias and in a judicial temper, and must give to him the opportunity adequately to state his case.

[48] In *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641 (C.A.), at page 663, Iacobucci C.J. (as he then was) underlined the evolutive character of the concept of fair hearing guaranteed in paragraph 2(e). He ruled that a “court, in interpreting the concept, should be mindful of its origin and evolution and of the specific context in which it is being raised”. In that case, the respondents argued in vain that section 36.3 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10 as subsequently amended [as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4], which protects from disclosure a confidence of the Queen’s Privy Council for Canada, offended paragraph 2(e) by preventing them from stating their case adequately. Nothing in that decision, however, undermined or cast any shadow on the basic right to an independent and impartial tribunal contained in that paragraph.

[49] I am satisfied that the appellant is entitled to a determination of its rights and obligations by an independent and impartial tribunal if it can claim the protection of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

(b) Whether the appellant is invoking the *Canadian Bill of Rights* to protect itself against individuals

[50] I do not think that it is a fair characterization of what the appellant is seeking to obtain to say that it tries to protect itself against individuals in invoking paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. The appellant, as defendant in a complaint laid against it, merely seeks an adjudication on the merits by an independent and impartial tribunal. It does not invoke the *Canadian Bill of Rights* as a defence on the merits of the complaint. It wants to ensure a fair adjudication on the merits which will enhance the credibility of the finding made in the end by the tribunal. It must not be forgotten that the appellant who is sued as and *qua*

entreprendre de formuler une définition finale de ces mots, je les interprète comme signifiant, dans l’ensemble, que le tribunal appelé à se prononcer sur ses droits doit agir équitablement, de bonne foi, sans préjugé et avec sérénité, et qu’il doit donner à l’accusé l’occasion d’exposer adéquatement sa cause.

[48] Dans *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641 (C.A.), à la page 663, le juge en chef Iacobucci (tel était alors son titre) a souligné le caractère évolutif de la notion d’audition équitable garantie par l’alinéa 2e). Il a jugé que «[l]orsqu’elle doit interpréter ce concept, la cour doit tenir compte de l’origine et de l’évolution de celui-ci et du contexte précis dans lequel il est soulevé». Dans cette affaire, les intimées avaient soutenu en vain que l’article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, ch. E-10, subséquemment modifié [édicte par S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 4], qui protège contre la divulgation les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, était incompatible avec l’alinéa 2e) parce que cet article les empêchait de présenter leur cause de façon adéquate. Cette décision ne remet toutefois aucunement en question le droit fondamental à un tribunal indépendant et impartial consacré par cet alinéa.

[49] Je suis convaincu que l’appellant a le droit de demander que ses droits et obligations soient déterminés par un tribunal indépendant et impartial s’il démontre qu’il bénéficie de la protection qu’accorde l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

b) l’appellant invoque-t-il la *Déclaration canadienne des droits* pour se protéger contre des particuliers?

[50] Je ne pense pas qu’il soit juste de dire que l’appellant invoque l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* pour essayer de se protéger contre des particuliers. L’appellant a fait l’objet d’une plainte et il demande simplement que cette plainte soit examinée au fond par un tribunal indépendant et impartial. Il n’invoque pas la *Déclaration canadienne des droits* à titre de moyen de défense pour ce qui est de l’examen au fond de la plainte. Il souhaite qu’un tribunal se prononce équitablement sur le fond de l’affaire pour que soit renforcée la crédibilité des conclusions auxquelles arrivera le tribunal. Il ne faut



employer also acts on behalf of all the individuals that it represents as employer. As the purpose of paragraph 2(e) is to afford a fair hearing to a litigant who pursues a determination of his rights and obligations, the appellant, on behalf of the numerous individuals that it is mandated to serve, seeks a fair determination of what is, in effect, their rights and their obligations. Indeed, the appellant would be remiss of its duty toward its constituents if it waived their rights to procedural fairness.

(c) Whether the appellant is a person within the meaning of paragraph 2(e) of the Canadian Bill of Rights

[51] The word “person” has been the subject of many judicial interpretations. In a decision, subsequently reversed by the Judicial Committee of the Privy Council, where it held that the word “person” in the words “qualified persons” under the *British North America Act, 1867* did not include women, Mignault J. wrote:

The word “persons” is obviously a word of uncertain import. Sometimes it includes corporations as well as natural persons; sometimes it is restricted to the latter; and sometimes again it comprises merely certain natural persons determined by sex or otherwise.

See *Reference re Meaning of the word “Persons” in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] S.C.R. 276, at page 303, reversed in *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98 (P.C.)

[52] This Court held in *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.), at page 428 that the word “person” in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* refers to corporations as well as to natural persons. It saw no reason in the context of that legislation to give the word a narrow and restrictive meaning. Thurlow C.J. wrote for a unanimous Court:

pas oublier que l'appelant est poursuivi à titre d'employeur et qu'il agit également pour le compte de toutes les personnes qu'il représente à titre d'employeur. Étant donné que l'alinéa 2e) a pour objet de garantir une audition impartiale au plaideur qui cherche à faire déterminer ses droits et ses obligations, l'appelant recherche, pour le compte de toutes les personnes qu'il a pour mission de servir, à faire déterminer de façon équitable ce qui représente en fait leurs droits et leurs obligations. En vérité, l'appelant négligerait les devoirs qu'il a envers ses administrés s'il renonçait à leurs droits à l'équité procédurale.

c) l'appelant est-il une personne au sens de l'alinéa 2e) de la Déclaration canadienne des droits?

[51] Le mot «personne» a fait l'objet de nombreuses interprétations judiciaires. Dans une décision, qui a été par la suite infirmée par le Comité judiciaire du Conseil privé, dans laquelle il avait jugé que le mot «personne» dans l'expression «personnes ayant les qualités requises» aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* ne visait par les femmes, le juge Mignault a écrit:

[TRADUCTION] Le mot «personnes» est bien évidemment un mot quelque peu imprécis. Il comprend parfois les personnes morales ainsi que les personnes physiques; parfois il se limite à ces dernières et parfois encore, il ne vise que certaines personnes physiques en fonction de leur sexe ou d'un autre élément.

Voir *Reference re Meaning of the word “Persons” in s. 24 of the B.N.A. Act, 1867*, [1928] R.C.S. 276, à la page 303, infirmé par *Re Section 24 of B.N.A. Act*, [1930] 1 D.L.R. 98 (P.C.)

[52] Notre Cour a jugé dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co., Limited. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.), à la page 428 que le mot «personne» utilisé à l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* visait les personnes morales aussi bien que les personnes physiques. La Cour a considéré qu'il n'existait aucune raison d'accorder à ce mot un sens étroit et restrictif dans le contexte de cette loi. Le juge en chef Thurlow a écrit ce qui suit au nom de la Cour:

In this section the word “person” is used in contexts which suggest that it is concerned with natural persons but I see no compelling reasons why the word should not be interpreted as referring as well to corporations wherever the subject-matter of a provision in which it is found can have application to corporations. Paragraph 2(e) is, in my view, such a provision.

[53] At common law, Her Majesty the Queen in Right of Canada is for legal purposes a person. In *Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)*, [1977] 1 S.C.R. 41, at page 47, Pigeon J. for the Court stated:

Her Majesty is clearly a physical person, and I know of no principle on the basis of which the general rules of mandate, including those of apparent mandate, would not be applicable to her.

This decision was followed in *Attorney General of Quebec v. Labrecque et al.*, [1980] 2 S.C.R. 1057, at page 1082 where Beetz, J., after stating that the state is not an abstract being and that the Crown personifies the state, reiterated the view that the “Crown is also the Sovereign, a physical person who, in addition to the prerogative, enjoys a general capacity to contract in accordance with the rule of ordinary law”. See also *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490 (B.C.S.C.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644 (Sask. C.A.), at pages 660-661.

[54] I agree with Professor Hogg that, in view of the limited application of paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendice II, No. 44]], the *Canadian Bill of Rights* can play an important suppletive role with respect to the determination of rights and obligations by a civil or an administrative tribunal: see P. Hogg, “A Comparison of the Canadian Charter of Rights and Freedoms with the Canadian Bill of Rights”, in Beaudoin, G. A. and Ratushny E., *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1989, page 1. At page 14, he writes:

Dans cet article, le mot «personne» est utilisé dans des contextes qui laissent supposer qu’il vise des personnes physiques, mais il n’existe pas que je sache de raison impérieuse pour laquelle on ne devrait pas conclure que ce mot vise aussi des sociétés, chaque fois que l’objet de la disposition dans laquelle il se trouve peut s’appliquer à des sociétés. À mon avis, l’alinéa 2e) constitue une disposition de ce genre.

[53] Selon la common law, Sa Majesté la Reine du chef du Canada est sur le plan juridique une personne physique. Dans *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)*, [1977] 1 R.C.S. 41, à la page 47, le juge Pigeon, parlant au nom de la Cour, a déclaré:

Sa Majesté est évidemment une personne physique, et je cherche en vain le principe d’après lequel les règles générales du mandat, y compris celles du mandat apparent, ne lui seraient pas applicables.

Cette décision a été suivie dans *Procureur général du Québec c. Labrecque et autres*, [1980] 2 R.C.S. 1057, à la page 1082, dans laquelle le juge Beetz, après avoir déclaré que l’État n’était pas un être abstrait et que la Couronne personnifiait l’État, a réaffirmé le principe selon lequel «[l]a Couronne c’est également le Monarque, une personne physique qui, en plus de la prerogative, jouit d’une capacité générale de contracter selon les règles du droit commun.» Voir également *R. v. British Columbia*, [1992] 4 W.W.R. 490 (C.S. C.-B.); *Attorney General of Canada v. Newfield Seeds Ltd.* (1989), 63 D.L.R. (4th) 644 (C.A. Sask.), aux pages 660 et 661.

[54] Je suis d’accord avec le professeur Hogg lorsqu’il affirme, compte tenu de la portée limitée de l’alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], que la *Déclaration canadienne des droits* peut jouer un rôle supplétif important lorsqu’il s’agit de la détermination de droits et d’obligations par un tribunal administratif ou civil. Voir P. Hogg, «Comparaison entre la Charte canadienne des droits et libertés et la Déclaration canadienne des droits», dans G. A. Beaudoin et E. Ratushny, *Charte canadienne des droits et libertés*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal: Wilson & Lafleur, 1989, page 1. Il écrit à la page 18:

A civil proceeding before a court or administrative tribunal is not subject to the requirement of a "fair hearing" or of the application of "fundamental justice". This is a gap in the Charter, and is therefore an area where the continued existence of the Bill is important: an adjudication authorized by federal law of a person's rights and obligations will continue to be subject to the requirement of "a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice".

Indeed, this Court in *Rajpaul v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 3 F.C. 157 (C.A.), at page 159 recognized that, pursuant to paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, the appeal launched by a sponsor in immigration matters had to be conducted in a way that accorded the sponsor natural justice.

[55] In view of the important suppletive role of the *Canadian Bill of Rights* and the significance for any litigant of a fair hearing in the determination of his rights as well as his obligations, I see no compelling reasons why the word "person" in paragraph 2(e) would not include Her Majesty the Queen or the Crown. I see no reason why they, and the citizens that they represent, would not be entitled to a fair hearing when they are a litigant in an administrative or a civil proceeding. It would make a mockery of justice if, as a matter of principle, they were not, especially when made a defendant in a proceeding, entitled to the fair hearing protection given by paragraph 2(e).

[56] I am comforted in this view by decisions of the Supreme Court of Canada and by the common law duty of procedural fairness. In *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at pages 653-654, Le Dain J. for the Court wrote:

This Court has affirmed that there is, as a general common law principle, a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual. . . .

The question, of course, is what the duty of procedural fairness may reasonably require of an authority in the way

Un procès civil devant un tribunal judiciaire ou administratif n'est pas soumis à l'exigence d'une «audition impartiale» ou au respect de la «justice fondamentale». Il s'agit d'une lacune de la Charte et donc d'un domaine où la Déclaration continuera à jouer un rôle important: toute instance qui, en vertu du droit fédéral, a le pouvoir de déterminer les droits et les obligations d'une personne continuera d'être soumise à l'exigence d'offrir «une audition impartiale . . . selon les principes de la justice fondamentale».

En fait, notre Cour a reconnu, dans l'arrêt *Rajpaul c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 3 C.F. 157 (C.A.), à la page 159 qu'en vertu de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, l'appel interjeté par un répondant dans une affaire d'immigration devait être entendu conformément aux règles de la justice naturelle.

[55] Compte tenu de l'important rôle supplétif que joue la *Déclaration canadienne des droits* et de l'importance pour un plaideur de voir ses droits et ses obligations déterminés au cours d'une audition impartiale, je ne vois aucune raison impérieuse pour laquelle le mot «personne» figurant à l'alinéa 2e) ne viserait pas Sa Majesté la Reine ou la Couronne. Je ne vois pas pourquoi ces personnes, et les citoyens qu'elles représentent, n'auraient pas droit à une audition équitable lorsqu'elles sont parties à une instance administrative ou civile. Ce serait parodier la justice que de ne pas leur reconnaître, sur le plan des principes, en particulier, lorsqu'elles sont défenderesses dans une instance, le droit à une audition équitable que leur garantit l'alinéa 2e).

[56] Un certain nombre de décisions de la Cour suprême du Canada et l'obligation d'agir de façon équitable qu'impose la common law viennent conforter ce point de vue. Dans *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, aux pages 653 et 654, le juge Le Dain, parlant au nom de la Cour, a écrit ce qui suit:

Cette Cour a confirmé que, à titre de principe général de common law, une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne [ . . . ]

Évidemment, il s'agit de déterminer ce que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure peut raisonnablement

of specific procedural rights in a particular legislative and administrative context and what should be considered to be a breach of fairness in particular circumstances. [My emphasis.]

At page 661, he went on to add:

The right to a fair hearing must be regarded as an independent, unqualified right which finds its essential justification in the sense of procedural justice which any person affected by an administrative decision is entitled to have. It is not for a court to deny that right and sense of justice on the basis of speculation as to what the result might have been had there been a hearing. [My emphasis.]

[57] This was re-asserted by Cory J., for a unanimous Court, in *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at page 645:

Everyone appearing before administrative boards is entitled to be treated fairly. . . . Procedural fairness is an essential aspect of any hearing before a tribunal. [My emphasis.]

[58] Finally, in 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, previously cited, at paragraph 45, Gonthier J. once again stressed the importance, for a proper administration of justice, of ensuring that every litigant be afforded a fair hearing. He wrote:

Whether appearing before an administrative tribunal or a court of law, a litigant has a right to expect that an impartial adjudicator will deal with his or her claims.

The perception of impartiality remains essential to maintaining public confidence in the justice system. [My emphasis.]

[59] It would be rather strange for Parliament, in granting the right to a fair hearing in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, to have systematically excluded from the scope of application of that paragraph Her Majesty the Queen, the Crown or the Government who, acting in the public interest, are frequent litigants in administrative or civil proceedings. It would mean that an opponent to the Crown or the Government would be entitled to both an unbiased and a biased tribunal. This cannot have been Parliament's intent. Without hesitation, I have come to the

exiger des autorités en tant que droits précis en matière de procédure dans un contexte législatif et administratif donné et ce qui devrait être considéré comme une violation de l'équité dans des circonstances particulières. [Mes soulignés.]

Il a ajouté à la page 661:

Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition. [Mes soulignés.]

[57] Ces principes ont été réaffirmés par le juge Cory, parlant au nom de la Cour, dans *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 645:

Quiconque comparait devant une commission administrative a droit à un autrement équitable [ . . . ] L'équité procédurale est un élément essentiel de toute audience tenue devant un tribunal. [Mes soulignés.]

[58] Enfin, dans 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régis des permis d'alcool)*, déjà cité, au paragraphe 45, le juge Gonthier souligne une fois de plus l'importance, dans l'intérêt de la justice, d'accorder à chaque plaideur une audition équitable. Il écrit:

Qu'un justiciable se présente devant un tribunal administratif ou une cour de justice, il peut en effet légitimement s'attendre à ce qu'un arbitre impartial dispose de ses prétentions.

La perception d'impartialité reste essentielle au maintien de la confiance du public dans le système de justice. [Mes soulignés.]

[59] Il serait plutôt étrange que, lorsque le législateur a accordé le droit à une audition impartiale en vertu de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, il ait voulu exclure systématiquement de la portée de cette disposition Sa Majesté la Reine, la Couronne ou le gouvernement qui sont fréquemment parties, dans l'intérêt public, à des instances administratives ou civiles. Cela voudrait dire que l'adversaire de la Couronne ou du gouvernement aurait droit à un tribunal impartial et à un tribunal partial. Il n'est pas possible que le législateur ait eu cette intention. J'en

conclusion that the appellant is entitled to a fair hearing under paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. Having so concluded, and assuming as I did for the sake of argument that subsection 27(3) of the Act compromises the independence and impartiality of the members of the panel hearing the complaint, what, then, would be the appropriate sanction or remedy?

#### The sanction or remedy under the *Canadian Bill of Rights*

[60] It is well established that, in case of incompatibility between a federal legislative provision and paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, a declaration of inoperability of that provision is the appropriate sanction or remedy: see *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pages 238-239; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.); *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Limited*, [1986] 1 F.C. 103 (C.A.), at pages 116-119. In addition, as stated by Heald J.A. in the *McBain* case, at page 882, quoting Ritchie J. in *Drybones*, *supra*: “another characteristic of the relief to be granted under the Bill is that there must be a degree of particularity introduced into a finding that statutory provisions are inoperative”. This means that a finding of inoperability is restricted to the case at bar and its particular fact circumstances.

[61] If the appellant’s contention that subsection 27(3) of the Act violates paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* were successful, I would declare that subsection to be inoperative in the present instance. As a result, the proceedings relating to the complaint against the appellant could be resumed, but the guidelines would not be binding upon the three members of the panel hearing the complaint in this case.

#### Proposed Conclusion

[62] For these reasons, I would allow the appeal with costs, set aside the decision of the Motions

suis arrivé sans hésitation à la conclusion que l’appelant a le droit à une audition équitable aux termes de l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Compte tenu de cette conclusion et en tenant pour acquis, aux fins de l’argument, que le paragraphe 27(3) de la Loi compromet l’indépendance et l’impartialité des membres de la formation chargée d’entendre la plainte, quelle est alors la sanction ou la réparation appropriée?

#### La sanction ou la réparation découlant de la *Déclaration canadienne des droits*

[60] Il est bien établi que, lorsqu’il y a incompatibilité entre une disposition législative fédérale et l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, un jugement déclarant inopérante la disposition en cause constitue la sanction ou la réparation appropriée: voir *Singh et autres c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 178, aux pages 238 et 239; *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.); *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie Atomique du Canada Limitée*, [1986] 1 C.F. 103 (C.A.), aux pages 116 à 119. En outre, comme l’a déclaré le juge Heald dans l’arrêt *McBain*, à la page 882, citant le juge Ritchie dans *Drybones*, précité: «une autre caractéristique du redressement accordé en vertu de la Déclaration est qu’il faut particulariser, dans une certaine mesure, une conclusion décrétant que des dispositions législatives sont inopérantes». Cela veut dire que le jugement déclarant ces dispositions inopérantes n’a d’effet que pour l’espèce dont il s’agit et pour ses circonstances particulières.

[61] Si l’argument de l’appelant selon lequel le paragraphe 27(3) de la Loi viole l’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* devait être retenu, je serais d’avis de déclarer que ce paragraphe est inopérant en l’espèce. Par conséquent, l’instance relative à la plainte déposée contre l’appelant pourrait reprendre mais les directives ne lieraient pas les trois membres du comité chargé d’entendre cette plainte.

#### Dispositif proposé

[62] Pour ces motifs, j’accueille l’appel avec dépens, j’annule la décision du juge des requêtes, je déclare

Judge, declare that the appellant had standing to bring judicial review proceedings to argue that provisions of the *Canadian Human Rights Act* or a statutory instrument issued thereunder create a scheme which is contrary to the requirements of natural justice and dismiss the CHRC's motion with costs. I would, however, in file T-2411-98, dismiss with costs payable to PSAC the appellant's judicial review application.

STONE J.A.: I agree.

\* \* \*

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

[63] ROTHSTEIN J.A. (concurring Reasons): I am in agreement with paragraphs 1 to 42 and the conclusion of Létourneau J.A. However, I feel compelled to write these concurring reasons with respect to paragraphs 43 to 59 of his reasons. In these paragraphs, Létourneau J.A. assumes that the Panel's impartiality and independence is compromised for the purposes of answering the questions:

1. Whether the Government of the Northwest Territories can avail itself of natural justice arguments;
2. The meaning of a fair hearing in paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*;
3. Whether the Government of the Northwest Territories is invoking the *Canadian Bill of Rights* to protect itself against individuals; and
4. Whether the Government of the Northwest Territories is a person within the meaning of paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

[64] In my respectful opinion, in view of his prior conclusion that there is no compromise to the independence and impartiality of the Human Rights Panel, it is not necessary to address these issues. Further, the issue of whether the Government of the Northwest Territories is a person was only obliquely referred to in the factum of the *Canadian Human Rights Commission*, was only briefly argued before us, and no

que l'appelant avait qualité pour présenter une demande de contrôle judiciaire et prétendre que les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de l'un de ses règlements d'application créent un régime non conforme aux exigences de la justice naturelle et je rejette avec dépens la requête de la CCDP. Dans le dossier T-2411-98, je rejette la demande de contrôle judiciaire de l'appelant et j'accorde les dépens à l'AFPC.

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

\* \* \*

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

[63] LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A. (motifs concordants): Je souscris aux paragraphes 1 à 42 et au dispositif du jugement prononcé par le juge Létourneau, J.C.A. Je me sens toutefois obligé de rédiger des motifs concordants à l'égard des paragraphes 43 à 59 de ses motifs. Dans ces paragraphes, le juge Létourneau tient pour acquis que l'impartialité et l'indépendance du comité sont compromises lorsqu'il répond aux questions suivantes:

1. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest peut-il avancer des arguments fondés sur la justice naturelle?
2. Le sens d'audition équitable garantie par l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.
3. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest peut-il invoquer la *Déclaration canadienne des droits* pour se protéger contre des particuliers?
4. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est-il une personne au sens de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*?

[64] Compte tenu de la conclusion à laquelle le juge Létourneau est arrivé antérieurement selon laquelle l'indépendance et l'impartialité du Comité du tribunal des droits de la personne ne sont pas compromises, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner ces questions. En outre, la question de savoir si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est une personne n'a été mentionnée que de façon incidente dans

yauthorities were cited by any party on the issue. The question of whether the Government of the Northwest Territories, or more broadly, the Crown, is a person has wide implications that could go far beyond this case. For these reasons, I would prefer not to express an opinion on these issues.

[65] I therefore respectfully find it unnecessary to concur with paragraphs 43 to 59.

le mémoire de la Commission canadienne des droits de la personne, elle a été très brièvement débattue devant nous et aucune jurisprudence n'a été citée par les parties sur ce point. La question de savoir si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ou d'une façon plus large, la Couronne, est une personne a des répercussions très vastes qui dépassent le cadre de la présente espèce. Pour ces motifs, je préfère m'abstenir de formuler une opinion sur ces questions.

[65] Par conséquent, je crois inutile de souscrire aux paragraphes 43 à 59.