

T-675-92

T-675-92

Edwina Slattery (Applicant)**Edwina Slattery (requérante)**

v.

c.

The Canadian Human Rights Commission (Respondent)**La Commission canadienne des droits de la personne (intimée)***INDEXED AS: SLATTERY v. CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: SLATTERY c. CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Nadon J.—Ottawa, October 6, 1993 and February 14, 1994.

Section de première instance, juge Nadon—Ottawa, 6 octobre 1993 et 14 février 1994.

Human rights — Application for judicial review of CHRC's dismissal, without tribunal hearing of complaints against DND as unfounded — Female, employed at Communications Security Establishment, alleging discrimination based on sex, age — Position disestablished, forced to sign education agreement to upgrade skills, employment terminated as abandoned — Alleging required to work harder than male peers — CHRC accepting investigator's report — In response, applicant alleging systemic discrimination, evidence to prove allegations protected by secrecy surrounding CSE — (1) Content of duty of fairness — Investigator considering all fundamental issues in complaint — Systemic discrimination allegation not fundamental as not raised until response — Adoption of investigator's conclusion providing applicant with "broad grounds" of case against her — (2) S. 44(3) giving CHRC wide discretion to decide whether appointment of tribunal warranted — Judicial interference not permitted merely because court might have exercised discretion differently — (3) Finding allegation of discrimination unfounded question of law — Could not be argued finding of fact made in perverse, capricious manner.

Droits de la personne — Demande de contrôle judiciaire d'une décision de la CCDP rejetant, sans la constitution d'un tribunal, des plaintes déposées contre le MDN parce que non fondées — La requérante, employée du Centre de la sécurité des télécommunications, se plaint de discrimination fondée sur le sexe et l'âge — Poste supprimé, contrainte à signer une entente de congé d'études pour actualiser ses connaissances, cessation d'emploi par déclaration d'abandon — Prétend avoir été obligée à travailler plus fort que ses collègues masculins — Acceptation par la CCDP du rapport de l'enquêteuse — Dans sa réponse, la requérante prétend avoir été victime de discrimination systémique, et qu'une partie de la preuve nécessaire pour appuyer ses allégations est protégée par le secret entourant le CST — (1) Teneur de l'obligation d'équité — L'enquêteuse doit examiner toutes les questions fondamentales de la plainte — L'allégation de discrimination systémique n'est pas fondamentale puisqu'elle n'a été soulevée qu'au moment de la réponse — L'adoption de la conclusion de l'enquêteuse a suffi à fournir à la requérante les « motifs généraux » de la preuve produite contre elle — (2) L'art. 44(3) confère à la CCDP un vaste pouvoir discrétionnaire de décider s'il y a lieu de constituer un tribunal — La cour ne doit pas s'ingérer uniquement parce qu'elle aurait exercé différemment le pouvoir discrétionnaire — (3) La conclusion portant que l'allégation de discrimination n'était pas fondée est une conclusion de droit — On ne pouvait prétendre qu'il s'agissait d'une conclusion de fait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments de preuve.

Judicial review — CHRC adopting investigator's conclusion allegation of discrimination unfounded — Duty of procedural fairness requiring disclosure of substance of investigator's report, provision of opportunity to respond even if only in writing — Underlying assumption adequate, fair basis on which to evaluate whether sufficient evidence to "warrant" appointment of tribunal pursuant to Canadian Human Rights Act, s. 44(3)(a) — Neutrality, thoroughness preconditions to establishing fair basis — If CHRC adopting flawed report without giving reasons, its decision equally flawed — In determining thoroughness required for procedural fairness, complainant's interest to be balanced with necessity for maintaining administratively effective system — Deference to administrative decision-makers in assessing probative value of evidence — Judicial review warranted where complainants unable to rectify

Contrôle judiciaire — Acceptation par la CCDP de la conclusion de l'enquêteuse portant que l'allégation de discrimination n'est pas fondée — L'obligation d'équité procédurale exige qu'on informe les parties de la substance du rapport de l'enquêteur et qu'on leur donne l'occasion d'y répondre, à tout le moins par écrit — À la base, présomption de l'existence d'un fondement adéquat et juste pour évaluer s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour « justifier » la constitution d'un tribunal sous le régime de l'art. 44(3)a) de la Loi canadienne sur les droits de la personne — La neutralité et la rigueur sont deux conditions à l'établissement d'un fondement juste — Si la CCDP a adopté un rapport défectueux sans motiver sa décision, la décision est, elle aussi, défectueuse — Pour déterminer le degré de rigueur nécessaire pour satisfaire aux règles d'équité procédurale, il faut tenir compte de l'intérêt de

omissions by further submissions i.e. where omission so fundamental merely drawing decision-maker's attention thereto not compensating therefor, or fundamental evidence inaccessible to decision-maker as protected — Neither situation here established — Allegation of systemic discrimination not fundamental to complaints as not raised until response.

This was an application for judicial review of the Canadian Human Rights Commission's dismissal of two complaints against the Department of National Defence on the basis that the applicant's allegations of discrimination were unfounded. That decision was made under *Canadian Human Rights Act*, subparagraph 44(3)(b)(i) which provides that the Commission shall dismiss a complaint if it is satisfied that, having regard to all the circumstances, an inquiry is not warranted. The applicant was employed by the Communications Security Establishment Division of the Department of National Defence (CSE) from 1956 until she was dismissed in 1988. The CSE is a predominantly male work environment, where a majority of the employees are ex-military members. Prior to the events giving rise to her complaints, the applicant worked as a cryptanalyst. She was vocal and active in promoting women's issues, recommending increased representation of women in middle and upper echelons at CSE. According to the applicant, her proactive stance caused resentment. After losing a competition for the section head position, the applicant's performance appraisals deteriorated from 1982 to 1984 until it was suggested that she find a job elsewhere in CSE. In 1985 the applicant's job was disestablished when the functions of her unit were merged with those of another. The applicant was the only member of her unit who was not offered a transfer to the new unit. She was temporarily assigned to a position two levels below her own, but continued to receive benefits at her level until she left on education leave. In 1987, the applicant signed an education leave agreement retroactive to September, 1986. She said that she had been "compelled" to sign the agreement. When she failed to provide an outline of the courses which she proposed to take, the applicant was informed that she was in breach of the agreement and was asked to return to work. The applicant's case against the CSE stemmed additionally from a number of events which occurred while she was on leave, i.e. her bilingual bonus was removed, her security clearance was revoked, she was asked to remove her belongings due to space constraints, and she was advised that she could not "carry-over" her vacation leave. When she failed to comply with instructions to return to work, it was declared that she had abandoned her position, as a result of which she was not entitled to severance pay but only to the return of her superannuation fees. The Public Service Staff Relations Board held that the employer had acted in bad faith

la requérante et de la nécessité de maintenir un système efficace sur le plan administratif — Il faut faire montre de retenue judiciaire à l'égard des organismes décisionnels administratifs qui doivent évaluer la valeur probante de la preuve — Le contrôle judiciaire ne devrait se justifier que lorsque les plaignants ne sont pas en mesure de corriger des omissions par des observations supplémentaires, notamment dans les cas où l'omission est de nature si fondamentale que le seul fait d'attirer l'attention du décideur sur l'omission ne suffit pas à y remédier ou dans les cas où le décideur n'a pas accès à la preuve de fond en raison de la nature protégée de l'information — Aucune de ces situations n'a été établie en l'espèce — L'allégation de discrimination systémique n'est pas un élément fondamental des plaintes puisqu'elle n'a été soulevée qu'au moment de la réponse.

e Demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne, qui avait rejeté deux plaintes déposées contre le ministère de la Défense nationale parce que les allégations de discrimination portées par la requérante n'étaient pas fondées. Cette décision a été rendue sous le régime du sous-alinéa 44(3)b)(i) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui habilite la Commission à rejeter la plainte si elle est convaincue que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci n'est pas justifié. La requérante était employée à la division du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), du ministère de la Défense nationale, de 1956 jusqu'à son renvoi en 1988. Le CST est un milieu de travail à prédominance masculine, où la majorité des employés sont d'anciens militaires. Avant les événements qui sont à l'origine de ses plaintes, la requérante travaillait à titre de décrypteur. Elle faisait activement et ouvertement la promotion de la condition féminine, et avait recommandé qu'on augmente la représentation féminine aux échelons intermédiaires et supérieurs du CST. La requérante estimait que son attitude proactive avait engendré du ressentiment. Après son échec à un concours pour la nomination au poste de chef de section, ses évaluations de rendement se sont dégradées de 1982 à 1984, jusqu'à ce qu'on lui suggère de se trouver un emploi à l'extérieur du CST. En 1985, le poste de la requérante a été supprimé lorsque les fonctions de son unité furent fusionnées à celles d'une autre unité. La requérante était la seule de son unité à ne pas se voir offrir une mutation vers la nouvelle unité. Elle a été affectée temporairement à un poste de niveau inférieur, mais a continué à être rémunérée selon son niveau antérieur jusqu'à la date de son congé d'études. En 1987, la requérante a signé une entente de congé d'études qui rétroagissait au mois de septembre 1986. Elle a dit avoir été «contrainte» à signer cette entente. Après qu'elle eut omis de fournir une liste des cours qu'elle entendait suivre, la requérante fut avisée qu'elle n'avait pas respecté l'entente et qu'elle devait reprendre son emploi. La plainte déposée par la requérante contre le CST découlait en outre d'un certain nombre d'événements qui se sont produits pendant son congé d'études: elle a ainsi été privée de sa prime au bilinguisme, elle a perdu l'accès aux locaux du CST, on lui a demandé de déménager les biens qu'elle avait au CST en raison d'un manque d'espace et elle a été notifiée qu'elle ne pouvait «reporter» ses congés. Comme la requérante n'avait pas obtenu le résultat à l'ordre

in dismissing the complainant and awarded her two years' salary plus severance pay. Applicant's submission was that the question of discrimination was not raised before the PSSRB. The applicant filed two complaints with the CHRC alleging discrimination due to age and sex when her position was disestablished and that, in being forced to sign an education agreement to upgrade her skills, she was forced to work harder than her male peers, lost the opportunity to keep current her knowledge of cryptanalysis and signal intelligence, and was disadvantaged as to pension and the right to early retirement. She also alleged that she had been discriminated against, based on her sex and age, when her employment was terminated as abandoned. A Human Rights Officer recommended that the complaints be dismissed as unfounded. The applicant responded that the investigation was narrowly focussed on isolated incidents, rather than dealing with the context which brought about the signing of the agreement and in which allegations of abandonment were made. She argued that the CSE had a practice of hiring ex-military men and younger men, and that the few women at CSE were victimized by a sex-segregated work environment in which those positions occupied by women were perceived as less important. The applicant submitted that military men were parachuted into higher positions, thereby blocking the normal progression of women into those positions. She also submitted that the job classification scheme was discriminatory and expert evidence would be necessary to identify the bias at CSE, which by its nature was insidious. The applicant referred to the difficulty of proving systemic discrimination and alleged that a significant part of the evidence needed to substantiate her claim was protected by the "secrecy surrounding CSE". After considering the complaints, the investigator's report, and the applicant's response, the CHRC dismissed the applicant's complaints without proceeding to a request for a full tribunal hearing, holding that the allegation of discrimination was unfounded.

The issues were: (1) what was the content of the duty of procedural fairness in the context of a CHRC decision to dismiss a complaint pursuant to an investigation and whether this standard was met; (2) whether the CHRC erred in law in concluding that there was insufficient evidence to justify taking the applicant's complaint to the Tribunal; (3) whether the CHRC's conclusion that the allegation of discrimination was unfounded was a finding of fact made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it, and therefore subject to judicial review according to subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*.

de se présenter au travail, on a déclaré qu'elle avait abandonné son poste; elle n'a donc pas eu droit à une indemnité de départ mais uniquement au remboursement des cotisations qu'elle avait versées au régime de pension de retraite. La Commission des relations de travail dans la fonction publique a conclu que l'employeur avait agi de mauvaise foi en renvoyant la plaignante, et elle a accordé à la requérante deux ans de salaire ainsi qu'une indemnité de départ. La requérante a fait valoir qu'elle n'a pas soulevé la question de discrimination devant la CRTFP. La requérante a déposé devant la CCDP deux plaintes dans lesquelles elle prétendait qu'il y avait eu discrimination fondée sur l'âge et le sexe lorsqu'on avait supprimé son poste et que, en étant forcée de signer une entente de congé d'études afin de se perfectionner, elle avait été obligée de travailler plus fort que ses collègues masculins, privée de l'occasion d'actualiser sa connaissance de l'analyse cryptographique et du renseignement sur les transmissions, et désavantagée à l'égard de sa pension et de son droit de prendre une retraite anticipée. Elle a aussi fait valoir qu'elle avait été victime de discrimination fondée sur son sexe et son âge lorsqu'on avait mis fin à son emploi en déclarant qu'elle avait abandonné son poste. Un agent des droits de la personne a recommandé le rejet des plaintes, faute de fondement. La requérante a répondu que l'enquête s'était limitée de façon très étroite à des incidents isolés plutôt que de s'attaquer au contexte qui a conduit à la signature de l'entente et aux allégations d'abandon de poste. Elle a fait valoir que le CST avait comme politique d'engager d'anciens militaires et de jeunes hommes, et que les quelques femmes qui étaient employées par le CST étaient victimes d'un milieu de travail partagé en fonction du sexe, où les emplois des femmes étaient perçus comme moins importants. La requérante a prétendu que les militaires étaient parachutés à des postes supérieurs, bloquant ainsi la progression normale des femmes vers ces postes. Elle a aussi prétendu que la classification des emplois était discriminatoire et qu'il faudrait faire appel aux services de témoins experts pour pouvoir identifier au sein du CST le parti-pris qui, par sa nature, était insidieux. Elle a fait état de la difficulté d'établir la discrimination systémique, et prétendu qu'une partie importante de la preuve dont elle avait besoin pour appuyer sa plainte était protégée par le «secret entourant le CST». Après avoir examiné les plaintes, le rapport de l'enquêtrice et la réponse de la requérante, la CCDP a rejeté les plaintes de la requérante sans ordonner la constitution d'un tribunal, au motif que l'allégation de discrimination n'était pas fondée.

Les points en litige étaient les suivants: (1) quelle est la teneur de l'obligation d'équité procédurale applicable à l'égard d'une décision de la CCDP de rejeter une plainte à la suite d'une enquête, et cette norme a-t-elle été respectée? (2) La CCDP a-t-elle commis une erreur de droit en concluant qu'on n'avait pas produit suffisamment d'éléments de preuve pour justifier que la plainte de la requérante soit portée à l'étape du tribunal? (3) La conclusion de la CCDP portant que l'allégation de discrimination de la requérante n'était pas fondée était-elle une conclusion de fait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont la CCDP disposait et, partant, susceptible de contrôle judiciaire en vertu du paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*?

Held, the application should be dismissed.

(1) There were no grounds to review the CHRC's decision based on violation of the rules of procedural fairness. Procedural fairness requires that the CHRC inform the parties of the substance of the evidence obtained by the investigator, which was put before it, and give the parties the opportunity to respond to the evidence and make all relevant representations in relation thereto, even if merely in writing. At first blush, it would appear that by providing the applicant with a copy of the investigator's report and by allowing the applicant to respond to the report, the CRHC met the above requirements. Underlying these requirements is the assumption that another aspect of procedural fairness—that the CHRC had an adequate and fair basis on which to evaluate whether there was sufficient evidence to warrant appointment of a tribunal existed. To establish such a fair basis, the investigation must satisfy two conditions: neutrality and thoroughness.

With regard to neutrality, if the report which the CHRC adopted in making its decision is flawed, it follows that the decision itself is equally flawed.

There is essentially no legislative guidance regarding the conduct of investigations. In determining the degree of thoroughness of investigation required to comply with the rules of procedural fairness, one must be mindful of the interests that are being balanced: procedural fairness and maintenance of a workable and administratively effective system. Deference must be given to administrative decision-makers to assess the probative value of evidence and to decide to further investigate or not. Judicial review was warranted only where unreasonable omissions are made, for example where an investigator failed to investigate obviously crucial evidence. Where there is a legal right to make submissions in response to an investigator's report, as in this case, the parties may be able to compensate for more minor omissions by bringing such omissions to the attention of the decision-maker. Judicial review would be warranted only where complainants are unable to rectify such omissions. While not an exhaustive list, circumstances where further submissions cannot compensate for an investigator's omissions would include: (1) where the omission is of such a fundamental nature that merely drawing the decision-maker's attention to the omission cannot compensate for it; or (2) where fundamental evidence is inaccessible to the decision-maker by virtue of the protected nature of the information or where the decision-maker explicitly disregards it.

The complaints herein were framed exclusively in terms of discrimination suffered by the applicant personally. There were no allegations in the particulars of the complaints of systemic discrimination or unequal pay for work of equal value at CSE generally. A concern as to the systemic nature of discrimination at CSE appeared for the first time in the applicant's responding submission. As such, it was not "fundamental" to the complaints. The applicant had failed to establish that, due to the secret nature of CSE, there were serious limitations concerning the information that she could disclose prior to the for-

Jugement: la demande doit être rejetée.

(1) Il n'existait aucun motif susceptible de fonder le contrôle judiciaire de la décision de la CCDP pour des raisons de violation des règles d'équité procédurale. L'équité procédurale exige que la CCDP informe les parties de la substance de la preuve obtenue par l'enquêteur et produite devant elle, et qu'elle donne aux parties l'occasion de répondre à cette preuve et de faire toutes les observations pertinentes, à tout le moins par écrit. Il semblerait à première vue qu'en remettant à la requérante une copie du rapport de l'enquêteuse et en lui permettant de répondre au rapport, la CCDP se soit conformée aux exigences susmentionnées. À la base de ces exigences, se trouve la présomption de l'existence d'un autre aspect de l'équité procédurale—que la CCDP disposait d'un fondement adéquat et juste pour évaluer s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour justifier la constitution d'un tribunal. Pour que soit établi un fondement juste, l'enquête doit satisfaire à deux conditions: la neutralité et la rigueur.

En ce qui a trait à la neutralité, si le rapport que la CCDP a adopté dans le cadre de sa décision est défectueux, il s'ensuit que la décision est, elle aussi, défectueuse.

Il n'existe essentiellement aucune directive d'origine législative régissant la conduite des enquêtes. Pour déterminer le degré de rigueur de l'enquête nécessaire pour satisfaire aux règles d'équité procédurale, il faut tenir compte des intérêts en jeu: l'équité procédurale et le maintien d'un système qui fonctionne et qui soit efficace sur le plan administratif. Il faut faire montre de retenue judiciaire à l'égard des organismes décisionnels administratifs qui doivent évaluer la valeur probante de la preuve et décider de poursuivre ou non les enquêtes. Ce n'est que lorsque des omissions déraisonnables se sont produites, par exemple lorsqu'un enquêteur n'a pas examiné une preuve manifestement importante, qu'un contrôle judiciaire s'impose. Lorsque les parties ont le droit de présenter des observations en réponse au rapport de l'enquêteur, comme ce fut le cas en l'espèce, les parties peuvent compenser les omissions moins graves en les portant à l'attention du décideur. Ce ne serait que lorsque les plaignants ne sont pas en mesure de corriger de telles omissions que le contrôle judiciaire devrait se justifier. Même s'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, il semble que les circonstances où des observations supplémentaires ne sauraient compenser les omissions de l'enquêteur devraient comprendre: (1) les cas où l'omission est de nature si fondamentale que le seul fait d'attirer l'attention du décideur sur l'omission ne suffit pas à y remédier ou (2) les cas où le décideur n'a pas accès à la preuve de fond en raison de la nature protégée de l'information ou encore du rejet explicite qu'il en a fait.

Les plaintes en cause ont toutes deux été formulées exclusivement en termes de discrimination que la requérante aurait subie personnellement. Aucun élément de ces plaintes ne constitue une allégation portant sur la discrimination systémique ou sur l'absence de parité salariale pour fonctions équivalentes au CST en général. L'attention portée à la nature systémique de la discrimination au CST n'a commencé à figurer que dans les observations de la réponse de la requérante. Il ne s'agit donc pas d'un élément de preuve «fondamental» des plaintes. La requérante n'a pas réussi à établir qu'en raison du secret qui

mal appointment of a tribunal and that only a human rights tribunal could obtain access to certain classified information which would support her allegations. The applicant failed to demonstrate what aspect, if any, of this inaccessible evidence that was not obtained by the investigator, and was therefore not before the CHRC, was fundamental to the outcome of her case. All of the fundamental issues contained in the applicant's complaint, including the section head's treatment of her, were considered by the investigator. That there was no analysis of certain specific allegations in the investigator's written report or in the CHRC's reasons for dismissal did not indicate that these allegations were not considered by the investigator and was not a ground for review. There is no general common law duty for administrative bodies to give reasons for their decisions and the Act is silent with regard to the necessity for written reasons. The CHRC's adoption of the investigator's conclusion was more than sufficient to provide the applicant with the "broad grounds" of the case against her, given the detailed description of the evidence of the case that was contained in the report. That the investigator did not interview every witness and that the conclusion did not address every alleged incident of discrimination were not of themselves fatal, particularly when the applicant had an opportunity of filling in gaps left by the investigator by subsequent submissions of her own. In the absence of guiding regulations, the investigator, much like the CHRC, must be master of his own procedure, and judicial review of an allegedly deficient investigation was warranted only where the investigation had been clearly deficient. The investigator had not failed to address any fundamental aspect of the applicant's complaint, nor were any other more minor but relevant points inadequately dealt with that could not have been covered by the applicant's responding submissions.

(2) The CHRC did not err in law by concluding that there was insufficient evidence before it to justify taking the applicant's complaint to the tribunal stage. Assuming that a sufficiently thorough and neutral investigation is found to exist, the next step is for the CHRC to evaluate whether appointment of a tribunal is "warranted" pursuant to subsection 44(3). Subsection 44(3) does not allow the CHRC to completely divorce such decisions from the merits of the complaint. If purely administrative considerations (i.e. cost, time) were allowed to prevail, it is conceivable that a person's entitlement to relief under human rights legislation would be dependent on the ease of proving human rights violations. Such an approach would be inconsistent with the justice-based purpose of the Act of giving effect to the principle of equal opportunity. Administrative agencies must, in exercising discretionary power, pursue purposes that in no way offend the spirit of the enabling statute. On the other hand, the applicant's submission, that judicial

entoure le CST, elle était assujettie à de sérieuses limites quant aux renseignements qu'elle pouvait divulguer avant la constitution officielle d'un tribunal, et que seul un tribunal des droits de la personne pouvait avoir accès à certains renseignements confidentiels susceptibles d'appuyer ses allégations. La requérante n'a pas réussi à démontrer quel aspect, s'il en est, de ces éléments de preuve qui n'ont pas été obtenus par l'enquêteuse et qui, partant, n'étaient pas devant la CCDP, est fondamental pour l'issue de sa cause. Toutes les questions fondamentales de la plainte de la requérante, y compris le traitement que le chef de l'unité réservait à la requérante, ont été examinés par l'enquêteuse. Le fait qu'aucune analyse de certaines allégations précises ne figure dans le rapport écrit de l'enquêteuse ou dans les motifs invoqués par la CCDP pour rejeter la plainte n'indique pas que ces allégations n'ont pas été examinées par l'enquêteuse, et ne constitue pas un motif donnant ouverture au contrôle judiciaire. Il n'existe en common law aucune obligation en vertu de laquelle les organismes administratifs seraient tenus de motiver leurs décisions, et la Loi est muette sur la question de la nécessité des motifs écrits. L'adoption de la conclusion de l'enquêteuse par la Commission a suffi amplement à fournir à la requérante les « motifs généraux » de la preuve produite contre elle, étant donné la description détaillée des éléments de preuve de l'affaire qui figure dans le rapport. Le fait que l'enquêteuse n'ait pas interrogé chacun des témoins et le fait que la conclusion ne mentionne pas chacun des prétendus incidents de discrimination n'ont pas non plus de conséquence absolue, tout particulièrement lorsque la requérante a eu l'occasion de combler les lacunes laissées par l'enquêteuse en présentant subséquemment ses propres observations. En l'absence de règlements qui lui donnent des lignes directrices, l'enquêteuse, tout comme la CCDP, doit être maître de sa propre procédure, et le contrôle judiciaire d'une enquête prétendument déficiente ne devrait être justifié que lorsque l'enquête est manifestement déficiente. L'enquêteuse n'a pas omis d'examiner l'un ou l'autre des aspects fondamentaux de la plainte de la requérante, et il n'y avait aucun autre point, moins important mais néanmoins pertinent, qui ait été traité de façon insatisfaisante et qui n'ait pu être repris dans les observations présentées en réponse par la requérante.

(2) La CCDP n'a pas commis d'erreur de droit en concluant qu'on n'avait pas produit suffisamment d'éléments de preuve pour justifier que la plainte de la requérante soit portée à l'étape du tribunal. En supposant l'existence d'une enquête suffisamment rigoureuse et neutre, la CCDP doit, dans un deuxième temps, évaluer s'il y a lieu de constituer un tribunal, conformément au paragraphe 44(3) de la Loi. Le paragraphe 44(3) de la Loi ne permet pas à la CCDP de rendre des décisions en ne tenant absolument pas compte du bien-fondé de la plainte. Si l'on permettait que des considérations purement administratives (comme les coûts, le temps) soient déterminantes, on pourrait concevoir des situations où le droit d'une personne à un recours sous le régime d'une loi relative aux droits de la personne dépendrait de la facilité avec laquelle l'on peut prouver qu'il y a eu violation des droits de la personne. Une telle façon de faire serait clairement en contradiction avec l'objectif de justice visé par la Loi, de donner effet au principe

review of the exercise of discretion is warranted for CHRC dismissals of complaints each time that, in the opinion of the reviewing court, the complainant took his case out of the realm of conjecture, went too far the other way. Deference must prevail over interventionism in so far as the CHRC deals with matters of fact-finding and adjudication, particularly with respect to matters over which the CHRC has been vested with such wide discretion, as in the case of the decision whether or not to dismiss a complaint pursuant to subsection 44(3). As the power vested in the CHRC by subsection 44(3) is discretionary, a court should not interfere merely because it might have exercised the discretion differently.

The CHRC did not fail to consider the material that was contained in the applicant's submission, nor was the decision to dismiss the complaint the result of bad faith, irrelevant considerations or improper purposes. The decision was not unreasonable in light of all the material that was before it. The CHRC simply exercised its discretion and made a decision that was open to it to make based on the evidence before it.

(3) The CHRC's finding, that the applicant's allegation of discrimination was unfounded, was a question of law and it could not be argued that it was a finding of fact made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.
Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 11, 13.1 (as enacted by S.C. 1980-81-81-83, c. 143, s. 7), 33, 36(3)(b).
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 2, 3(1), 7, 10, 41(e), 42(1), 43(1),(2),(2.1) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 63), (4), 44 (as am. *idem*, s. 64).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 7, 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 28 (as am. *idem*, s. 8).
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 45.
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21.

de l'égalité des chances. Les organismes administratifs doivent, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, poursuivre des objectifs qui ne contredisent d'aucune façon l'esprit de leur loi constitutive. D'autre part, la prétention de la requérante selon laquelle il y a lieu d'exercer un contrôle judiciaire à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la CCDP chaque fois que, de l'avis de la Cour saisie de la demande de contrôle, le plaignant a réussi à faire porter ses arguments au delà du domaine de la conjecture, va beaucoup trop loin dans l'autre sens. Il faut privilégier la retenue plutôt que l'interventionnisme tant que la CCDP traite des questions d'appréciation des faits et de décision, tout particulièrement à l'égard de questions pour lesquelles la CCDP dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire, comme lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu de rejeter une plainte sous le régime du paragraphe 44(3). Comme le pouvoir conféré à la CCDP par le paragraphe 44(3) est de nature discrétionnaire, une cour ne doit pas s'ingérer uniquement parce qu'elle aurait exercé différemment ce pouvoir discrétionnaire.

La CCDP n'a pas omis d'examiner les éléments compris dans les observations présentées par la requérante et la décision qu'elle a prise de rejeter la plainte n'était pas le résultat de la mauvaise foi, de considérations dépourvues de pertinence ou de motifs injustifiés. La décision de la CCDP n'était pas déraisonnable eu égard à tous les éléments dont elle disposait. La CCDP a tout simplement exercé son pouvoir discrétionnaire et pris une décision qu'il lui était loisible d'arrêter en se fondant sur les éléments de preuve dont elle disposait.

(3) La conclusion de la CCDP portant que l'allégation de discrimination de la requérante n'était pas fondée était une question de droit et on ne pouvait prétendre qu'il s'agissait d'une conclusion de fait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont elle disposait.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 11, 13.1 (édicte par S.C. 1980-81-82-83, ch. 143, art. 7), 33, 36(3)(b).
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 2, 3(1), 7, 10, 41e), 42(1), 43(1), (2),(2.1) (mod. par L.R.C. (1985), (1^{er} suppl.) ch. 31, art. 63), (4), 44 (mod. *idem*, art. 64).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 7, 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 28 (mod., *idem*, art. 8).
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21.
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 45.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241; *Université du Québec à Trois-Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471; (1993), 93 CLLC 12,104; *Canadian Broadcasting Corporation v. Canadian Human Rights Commission*, T-1578-91, Noël J., judgment dated 15/12/93, F.C.T.D., not yet reported; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410; *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687; (1979), 105 D.L.R. (3d) 609; 79 CLLC 14,223; 28 N.R. 494 (C.A.); *Radulesco v. Canadian Human Rights Commission*, [1984] 2 S.C.R. 407; (1984), 14 D.L.R. (4th) 78; 9 Admin. L.R. 261; 9 C.C.E.L. 6; 6 C.H.R.R. D/2831; 84 CLLC 17,029; 55 N.R. 384; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 149 N.R.1; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.); *N.S. Forest Industries v. N.S. Pulpwood Marketing Board* (1975), 12 N.S.R. (2d) 91 (S.C.); *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)* (1991), 7 Admin. L.R. (2d) 58; 51 F.T.R. 205 (F.C.T.D.).

DISTINGUISHED:

Onischak v. British Columbia (Council of Human Rights) (1989), 10 C.H.R.R. D/6290 (B.C.S.C.); *Cook v. B.C. Council of Human Rights* (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 52; 9 C.H.R.R. D/4967 (S.C.).

CONSIDERED:

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.

REFERRED TO:

R v Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim, [1970] 2 All ER 528 (C.A.); *Re Glendenning Motorways, Inc. and Royal Transportation Ltd. et al.* (1975), 59 D.L.R. (3d) 89 (Man. C.A.); *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49; 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A.); *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Hall & Co. Ltd. v. Shoreham-by-Sea Urban District Council*, [1964] 1 W.L.R. 240 (C.A.).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241; *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471; (1993), 93 CLLC 12,104; *Société Radio-Canada c. Commission canadienne des droits de la personne*, T-1578-91, juge Noël, jugement en date du 15-12-93, C.F. 1^{re} inst., encore inédit; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410; *Latif c. La Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687; (1979), 105 D.L.R. (3d) 609; 79 CLLC 14,223; 28 N.R. 494 (C.A.); *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407; (1984), 14 D.L.R. (4th) 78; 9 Admin. L.R. 261; 9 C.C.E.L. 6; 6 C.H.R.R. D/2831; 84 CLLC 17,029; 55 N.R. 384; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 149 N.R. 1; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.); *N.S. Forest Industries v. N.S. Pulpwood Marketing Board* (1975), 12 N.S.R. (2d) 91 (C.S.); *Mercier c. Canada (Commission des droits de la personne)* (1991), 7 Admin. L.R. (2d) 58; 51 F.T.R. 205 (C.F. 1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Onischak v. British Columbia (Council of Human Rights) (1989), 10 C.H.R.R. D/6290 (C.S.C.-B.); *Cook v. B.C. Council of Human Rights* (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 52; 9 C.H.R.R. D/4967 (C.S.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

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.

DÉCISIONS CITÉES:

R v Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim, [1970] 2 All ER 528 (C.A.); *Re Glendenning Motorways, Inc. and Royal Transportation Ltd. et al.* (1975), 59 D.L.R. (3d) 89 (C.A. Man); *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49; 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A.); *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Hall & Co. Ltd. v. Shoreham-by-Sea Urban District Council*, [1964] 1 W.L.R. 240 (C.A.).

AUTHORS CITED

- Dussault, René and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 4, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1990.
- Méndez, Miguel Angel. "Presumptions of Discriminatory Motive in Title VII Disparate Treatment Cases" (1980), 32 *Stan. L. Rev.* 1129.
- Tarnopolsky, Walter Surma. *Discrimination and the Law*, revised by William F. Pentney, Don Mills (Ont.): Richard De Boo, 1985.
- Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

APPLICATION FOR JUDICIAL REVIEW of the CHRC's decision to dismiss, without a full tribunal hearing, two complaints against the Department of National Defence in that the allegations of discrimination were unfounded. Application dismissed.

COUNSEL:

Andrew J. Raven for applicant.
William F. Pentney for respondent.

SOLICITORS:

Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, for applicant.

William F. Pentney, General Counsel, Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

NADON J.: This is an application by Ms. Edwina Slattery (the "applicant") for judicial review, pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)], of a decision of the Canadian Human Rights Commission (the "CHRC"), dated February 21, 1992. The decision, made under subparagraph 44(3)(b)(i) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64] of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, as amended (the "Act"), was to dismiss two complaints (numbers H30995 and H31558) against the Department of National Defence on the basis that the applicant's allegations of discrimination were unfounded. The applicant seeks an order to set aside the CHRC decision of February 21, 1992 and to remit the matter back to the CHRC with the direction that it be referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a

DOCTRINE

- Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, vol. III, 2^e éd., Québec: Presses de l'Université Laval, 1989.
- Méndez, Miguel Angel. «Presumptions of Discriminatory Motive in Title VII Disparate Treatment Cases» (1980), 32 *Stan. L. Rev.* 1129.
- Tarnopolsky, Walter Surma. *Discrimination and the Law*, revised by William F. Pentney, Don Mills (Ont.): Richard De Boo, 1985.
- Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 6th ed., Oxford: Clarendon Press, 1988.

DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE de la décision de la CCDP de rejeter, sans la constitution d'un tribunal, deux plaintes portées contre le ministre de la Défense nationale parce que les allégations de discrimination n'étaient pas fondées. Demande rejetée.

AVOCATS:

Andrew J. Raven pour la requérante.
William F. Pentney pour l'intimée.

PROCUREURS:

Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, pour la requérante.

William F. Pentney, avocat général, Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour l'intimée.

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

LE JUGE NADON: Il s'agit d'une requête par laquelle M^{me} Edwina Slattery (la «requérante») demande, sous le régime de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)], le contrôle judiciaire d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne (la «CCDP») datée du 21 février 1992. La décision, rendue sous le régime du sous-alinéa 44(3)(b)(i) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 64] de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la «Loi»), modifiée, rejetait deux plaintes (numéros H30995 et H31558) déposées contre le ministre de la Défense nationale parce que les allégations de discrimination portées par la requérante n'étaient pas fondées. La requérante vise à obtenir une ordonnance qui casserait la décision rendue par la CCDP le 21 février

hearing, or, in the alternative, that the investigation conducted in the matter be reopened.

FACTS

The applicant was an employee of the Communications Security Establishment Division of the Department of National Defence (CSE) from 1956 until she was dismissed on May 4, 1988. The CSE is a predominantly male work environment, where a majority of the employees are ex-military members.

Prior to the particular events which gave rise to the applicant's complaint to the CHRC, she worked as a cryptanalyst, at CO-4 level.

While serving as an employee at the CSE, the applicant was active and vocal in promoting women's issues. She originated and pioneered the Equal Opportunity for Women project in CSE. In February 1977, the applicant became the Special Advisor/Equal Opportunities for Women for CSE. This position culminated in a report that was drafted by the applicant in 1978 that examined the situation of women at the CSE and which made eight specific recommendations aimed, in particular, at increasing the representation of women in middle and upper echelons at CSE.

The applicant filed a number of complaints of discrimination with the CHRC. The first complaint (1982) was apparently not accepted by the CHRC in order to maintain the security of the CSE. The second (1985), which pertained to a training film used at the CSE entitled "The Human Touch Performance Appraisal", was examined by the CHRC. On August 25, 1986, the CHRC sent a letter to the CSE, advising, *inter alia*, that "the video portrays women negatively while men are seen as competent and adept at managing." While the CHRC recommended that the film was not an appropriate tool to use for training, it held that "it would be difficult to determine whether there is reasonable ground to believe the use of this video is discriminatory."

1992 et renverrait l'affaire à la CCDP avec instruction de la soumettre au tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne ou, subsidiairement, de reprendre l'enquête sur l'affaire.

a

FAITS

La requérante était employée à la division du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), du ministère de la Défense nationale, de 1956 jusqu'à son renvoi, le 4 mai 1988. Le CST est un milieu de travail à prédominance masculine, où la majorité des employés sont d'anciens militaires.

b

c

Avant les événements précis qui sont à l'origine de sa plainte devant la CCDP, la requérante a travaillé à titre de décrypteur, au niveau CO-4.

d

e

f

Pendant son emploi au CST, la requérante faisait activement et ouvertement la promotion de la condition féminine. Elle a élaboré et lancé le projet d'égalité d'accès à l'emploi au CST. En février 1977, la requérante est devenue conseillère spéciale du programme d'égalité d'accès à l'emploi pour la femme au CST. Ce poste lui a donné l'occasion de rédiger en 1978 un rapport qui a examiné la situation des femmes au sein du CST et qui a proposé huit recommandations précises visant en particulier à augmenter la représentation féminine aux échelons intermédiaires et supérieurs du CST.

g

h

i

j

La requérante a déposé un certain nombre de plaintes de discrimination auprès de la CCDP. La première plainte (1982) a apparemment été rejetée par la CCDP pour des raisons de maintien de la sécurité du CST. La deuxième (1985), qui visait une présentation didactique audiovisuelle utilisée au CST et intitulée «The Human Touch Performance Appraisal», a été examinée par la CCDP. Le 25 août 1986, la CCDP a expédié au CST une lettre dans laquelle elle signalait entre autres choses que [TRADUCTION] «la présentation vidéo donne une représentation négative des femmes tout en valorisant la compétence et les connaissances des hommes en matière de gestion». Si la CCDP a souligné que le film n'était pas un moyen didactique approprié, elle a aussi conclu qu'[TRADUCTION] «il serait difficile de déterminer qu'il existe un motif raisonnable de croire que l'utilisation de cette présentation vidéo est discriminatoire».

The applicant's proactive stance at the CSE, according to her, caused resentment. Indeed, the applicant submits that much of the alleged discrimination that she encountered at the CSE may be explained by resentment of her active role in promoting women's issues.

In 1981, the applicant took over the position of Unit Head for the 01B unit. Later that year, she competed against Mr. Tom Johnston, who was then 01A Unit Head, for the 01 section head position, which exercised authority over the 01A and 01B groups. She lost the competition.

Over the subsequent years, several incidents of turbulence occurred between the applicant and her peers at the CSE. During an interview, Mr. Johnston described a "pattern of resistance that he continues to encounter from E. Slattery—constant questioning of his decisions." The applicant, for her part, perceived that her authority was being undermined by Mr. Johnston and that there was a general lack of respect for her as an individual and for her position. In particular, it appears from the documentary evidence submitted by the applicant that she was denied crypt training in England on three separate occasions in 1981, 1982 and 1983. The explanation given for this refusal was that the training was of a "basic" nature and that as a unit head, she was not entitled to it.

The applicant also believes that she did not receive due recognition for her efforts in promoting equality. In particular, Ms. Patricia Badiet was named Affirmative Action Coordinator for CSE despite the applicant being the woman with the most union training. In addition, the applicant was not included as a member of the planning group for a woman's issues conference which was held on October 22, 1985 and was organized by a committee headed by Ms. Badiet. Furthermore, in a questionnaire circulated by Ms. Badiet in May 1985, no reference was made to the prior work of the applicant. In the words of the applicant, "she [Ms. Badiet] seemed to be excluding my work by setting the clock back to 1976."

La requérante estime que son attitude proactive a engendré du ressentiment. Elle fait valoir qu'une grande partie de la discrimination dont elle aurait été victime au CST peut s'expliquer par du ressentiment à l'égard du rôle actif qu'elle a joué dans la promotion de la condition de la femme.

En 1981, la requérante a accédé au poste de chef de l'unité 01B. Elle a par la suite, au cours de la même année, participé avec M. Tom Johnston, alors chef de l'unité 01A, à un concours pour la nomination au poste de chef de la section 01, de qui relevaient les groupes 01A et 01B. Elle n'a pas été choisie à ce poste.

Les années subséquentes ont donné lieu à plusieurs accrochages entre la requérante et ses pairs au CST. Au cours d'une entrevue, M. Johnston a parlé d'un [TRADUCTION] «comportement de résistance qu'il continue à observer chez E. Slattery—constante remise en question de ses décisions» La requérante estimait pour sa part que son autorité était minée par M. Johnston et qu'il y avait un manque généralisé de respect à son égard en tant que personne et à l'égard de son poste. Il ressort plus particulièrement de la preuve documentaire produite par la requérante qu'on lui a refusé à trois reprises de suivre des cours de décryptage en Angleterre, en 1981, en 1982 et en 1983. L'explication avancée pour ce refus était qu'il s'agissait d'une formation «de base» et que, partant, à titre de chef d'unité, elle n'y avait pas droit.

La requérante croit aussi qu'elle n'a pas obtenu toute la reconnaissance à laquelle elle avait droit pour les efforts qu'elle a consacrés à la cause de l'égalité des chances. Plus particulièrement, M^{me} Patricia Badiet a été nommée au poste de coordonnatrice de l'action positive pour le CST, même si la requérante était celle qui avait eu le plus de formation syndicale. En outre, la requérante n'a pas été invitée à faire partie du groupe chargé de la planification d'une conférence sur la promotion de la femme, qui s'est tenue le 22 octobre 1985 et qui fut organisée par un comité présidé par M^{me} Badiet. En outre, un questionnaire diffusé par M^{me} Badiet en mai 1985 ne comportait aucune mention du travail de pionnière accompli par la requérante. Selon la requérante, [TRADUCTION] «elle [M^{me} Badiet] a semblé faire abstraction de mon travail en nous ramenant à 1976».

When these allegations were investigated by the CHRC, it was found that the applicant had in fact received some recognition for her work in the form of letters of appreciation from the former chief of the CSE in 1978 and from the Director General of Administration in 1981.

Prior to 1982, the appraisals that the applicant received from her supervisors for her work were "outstanding", "very good", etc; however, from 1982 to 1984, these appraisals deteriorated from "fully meets requirements" to "meets minimum requirements". After receiving the latter evaluation, the applicant entered Mr. Johnston's office with a union official, demanding to discuss the appraisal. Mr. Johnston admitted telling the applicant that such incidents are not conducive to a good working relationship and suggested that she find a job elsewhere in the CSE.

The specific events which give rise to the complaints in the case at bar stem from a reorganization of the applicant's work group that was undertaken in 1984. In 1985, the applicant's job was disestablished when the functions of her unit, 01B, were merged with another unit, M4B10 (the latter apparently being part of the "M" group). The applicant's position was most seriously affected by this reorganization, since she was the only member of her unit who was not offered a transfer to the "M" group, which was apparently given jurisdiction for cryptanalysis. According to the applicant, her position was disestablished because Mr. Johnston wanted to get rid of her. The explanation offered by the CSE is entirely different. According to the submission made to the CHRC by S. P. Hunter, the Human Rights Coordinator of the Department of National Defence, during this same period, a Cray computer was obtained for the "M" group, for which special knowledge in mathematics and computer science was required. The applicant did not have a degree or the mathematics skills to operate the Cray computer.

Prior to the disestablishment of the applicant's position, the Director of Personnel offered her a position as a training coordinator, level CO-4. Following the disestablishment, another training coordinator

Lors de l'examen de ces allégations par la CCDP, on a appris que la requérante avait effectivement obtenu une certaine reconnaissance pour son travail, dans une lettre d'appréciation de l'ancien chef du CST en 1978, et une autre du directeur général de l'administration, en 1981.

Avant 1982, les rapports d'évaluation du rendement de la requérante établis par ses supérieurs portaient la mention «exceptionnel», «excellent», etc.; de 1982 à 1984 toutefois, ces évaluations passèrent de la cote «entièrement satisfaisante» à celle de simplement «satisfaisante». Après avoir reçu cette dernière évaluation, la requérante est entrée dans le bureau de M. Johnston accompagnée d'un représentant syndical et a demandé à discuter de l'évaluation. M. Johnston a admis avoir dit à la requérante qu'une telle façon de procéder rendait difficile le maintien de bonnes relations de travail et lui avoir suggéré de se trouver un emploi à l'extérieur du CST.

Les événements particuliers à l'origine des plaintes visées en l'espèce découlent d'une réorganisation du groupe de la requérante entreprise en 1984. En 1985, on a mis fin au travail de la requérante lorsque les fonctions de son unité, 01B, furent fusionnées à celles d'une autre unité, M4B10 (celle-ci faisant apparemment partie du groupe «M»). Le poste de la requérante a été très sérieusement touché par cette réorganisation, puisqu'elle était la seule de son unité à ne pas se voir offrir une mutation vers le groupe «M», apparemment affecté à l'analyse cryptographique. Selon la requérante, son poste a été supprimé parce que M. Johnston voulait se débarrasser d'elle. L'explication donnée par le CST est tout autre. Selon la soumission présentée à la CCDP par S. P. Hunter, coordonnateur des droits de la personne au sein du ministère de la Défense nationale, au cours de la même période, le groupe «M» a obtenu un ordinateur Cray, dont l'exploitation exigeait des connaissances en mathématique ou en sciences informatiques. Or la requérante n'avait pas la formation universitaire ni les connaissances mathématiques nécessaires à l'exploitation d'un ordinateur Cray.

Avant que son poste ne soit supprimé, le directeur du personnel a offert à la requérante un poste de coordonnatrice de la formation, au niveau CO-4. Après la suppression, un autre poste de coordonna-

position, at the same level, was offered to her. On both occasions, the applicant refused the offers, reiterating that she wanted to continue working in cryptanalysis. She was therefore temporarily assigned to a position in V-group, two levels below CO-4 group, but she received benefits at CO-4 level, until she left on education leave.

There is a difference of opinion as to whether the request for education leave was initiated by the applicant or by her employer; regardless, in the spring of 1986, both parties entered negotiations for an agreement for education leave for the applicant. During this period, the applicant requested, and obtained, special leave with pay, which, she submitted, was essential in light of the stress that she had been experiencing at the CSE. Although an agreement was apparently reached in August 1986 between the CSE and the solicitor who was acting on the applicant's behalf, the applicant refused to accept the terms of the agreement, and enrolled in courses of her own choosing at the University of Ottawa.

An agreement was actually finalized between the parties on February 26, 1987. According to the terms of the agreement:

1. The leave was to apply retroactively to September 8, 1986 and was to last up to 4 years;

2. During the period of the agreement, the applicant was to receive full salary and benefits, including reimbursement for tuition and course-related expenses;

3. Subsequent to completion of the leave, the applicant was to continue her employment with CSE until at least 1994;

4. The applicant was to register as a full-time student and take 11 identified courses. At the end of each semester, the applicant had to provide a copy of her transcript to her employer as well as a list of the next courses to be taken;

5. The CSE was free to terminate the agreement if, based on the applicant's marks and the opinion of the university, she would not be able to complete her

trice de la formation, au même niveau, lui a été offert. À ces deux occasions, la requérante a rejeté les offres, réitérant qu'elle voulait continuer à travailler en analyse cryptographique. Elle a par conséquent été affectée temporairement à un poste du groupe V, à deux niveaux sous le groupe CO-4, mais avec rémunération selon le niveau CO-4 jusqu'à la date de son congé d'études.

Les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si la demande de congé d'études a été engagée par la requérante ou par son employeur. Quoiqu'il en soit, au printemps de 1986, les deux parties ont entrepris des négociations afin de conclure une entente sur un congé d'études pour la requérante. Au cours de cette période, la requérante a demandé et obtenu un congé spécial avec solde, ce qui, a-t-elle fait valoir, était essentiel compte tenu du stress qu'elle vivait au sein du CST. Même si une entente avait apparemment été conclue en août 1986 entre le CST et l'avocat qui agissait pour le compte de la requérante, cette dernière a refusé d'en accepter les termes, et s'est inscrite à des cours de son choix, à l'université d'Ottawa.

Une entente a finalement été conclue entre les parties le 26 février 1987. Selon les modalités de l'entente:

1. Le congé devait rétroagir au 8 septembre 1986 et pouvait durer quatre ans.

2. Au cours de la période de l'entente, la requérante devait recevoir son plein salaire et tous ses avantages sociaux, y compris le remboursement des frais d'études et des dépenses liées aux cours.

3. Au terme du congé, la requérante devait reprendre son emploi au sein du CST au moins jusqu'en 1994.

4. La requérante devait s'inscrire comme étudiante à temps plein et suivre onze cours identifiés. À la fin de chaque semestre, la requérante devait remettre à son employeur une copie de ses notes de même qu'une liste des nouveaux cours.

5. Le CST avait le droit de mettre fin à l'entente si, en se fondant sur les notes de la requérante et sur l'avis de l'université, il estimait qu'elle n'était pas en

course of study within the allotted 4 years. No reimbursement was due if the leave was terminated; and

6. Upon successful completion of the leave, the applicant was free to return to the CSE at CO-4 level.

According to the applicant she was “compelled” to sign this agreement and the agreement forced her to work twice as hard as her male peers in making her “begin again”. It was further submitted that the terms of the agreement removed from her the opportunity to keep up-to-date her knowledge of cryptanalysis and signal intelligence and adversely affected her pension and right to early retirement. For its part, the CSE argued with respect to the agreement that “not only did it not adversely affect Ms. Slattery’s career, it clearly provided her with an opportunity to function as a working cryptanalyst.”

The evidence indicates that on at least five separate occasions, between August 31, 1987 and October 19, 1987, the CSE made written requests for an outline of the courses which the applicant proposed to take. No response was received; thus, in the final letter, the applicant was informed that she was in breach of the agreement and was asked to return to work. The applicant submitted to the CHRC that she provided the CSE with “information” on the program she was taking as well as a course calendar on October 3, 1986. She claimed that she chose not to communicate the requested information because she perceived that the CSE had no intention of honouring the agreement.

The applicant’s case against the CSE appears to stem additionally from a number of events that occurred while she was on leave. In the first place, her bilingual bonus was removed shortly after she started the education leave, pursuant to a CSE policy. It is noteworthy, however, that the applicant was notified of this policy prior to her taking the leave and she even launched an unsuccessful challenge of that policy in a grievance procedure. (May 6, 1987).

mesure de compléter son cours dans le délai imparti de quatre ans. Aucun remboursement n’était prévu si le congé prenait fin.

6. À la fin du congé couronné de succès, il serait loisible à la requérante de revenir au CST, au niveau CO-4.

Au dire de la requérante, elle aurait été [TRADUCTION] «contrainte» à signer cette entente, et, en vertu de l’entente, obligée de travailler deux fois plus fort que ses pairs masculins pour pouvoir «recommencer». Elle soutient en outre que les modalités de l’entente l’ont privée de l’occasion d’actualiser sa connaissance de l’analyse cryptographique et du renseignement sur les transmissions, et ont nui à sa pension et à son droit de prendre une retraite anticipée. Le CST a pour sa part fait valoir au sujet de l’entente que [TRADUCTION] «non seulement celle-ci n’a pas nui à la carrière de M^{me} Slattery, mais elle lui a clairement donné l’occasion de travailler comme analyste cryptographique active».

La preuve montre qu’à au moins cinq occasions distinctes, entre le 31 août 1987 et le 19 octobre 1987, le CST a demandé par écrit une liste des cours que la requérante entendait suivre. Il n’a reçu aucune réponse. Par conséquent, dans la dernière lettre, on a avisé la requérante qu’elle n’avait pas respecté l’entente et qu’elle devait reprendre son emploi. La requérante a déclaré à la CCDP qu’elle avait fourni au CST l’«information» sur le programme qu’elle suivait, de même que le calendrier des cours le 3 octobre 1986. Elle prétend avoir décidé de ne pas communiquer les renseignements demandés parce qu’elle doutait de l’intention du CST de respecter l’entente.

La plainte déposée par la requérante contre le CST semble en outre découler d’un certain nombre d’événements qui se sont produits pendant son congé d’études. Elle a d’abord perdu sa prime au bilinguisme peu de temps après le début de son congé d’études, conformément à une politique du CST. Il convient toutefois de souligner que la requérante avait été avisée de cette politique avant même que ne débute son congé d’études, et qu’elle avait même entrepris, mais sans succès, de contester cette politique dans une procédure de grief, le 6 mai 1987.

Furthermore, pursuant to CSE policy, the applicant's security clearance to CSE premises was revoked during her education leave. Other employees in a similar position (i.e. on leave for more than three months) did not appear to have these privileges revoked. CSE attributed this discrepancy to an "administrative oversight".

The applicant was also apparently sent notice, during her leave, by CSE's Security Officer, that her belongings at the CSE would have to be vacated due to space constraints. As no response was received from the applicant, the possessions in question were packed and itemized and numerous attempts were made to contact the applicant to arrange for their delivery. They were then sent to the applicant's home on or after June 18, 1987. According to the applicant, she was never contacted about the removal of her belongings and was "devastated" to find them in her driveway.

It was apparently the practice of the applicant to "carry-over" her vacation leave, without objection by the CSE. On May 12, 1987, however, the Deputy Chief wrote to the applicant that she would not be allowed to "carry-over" her accrued 36 days of leave and advised her to schedule leave time or he would do so on her behalf. The applicant's lawyer responded to this notice on June 4, 1987, referring to her unchallenged tradition of "carry-over". The Deputy Chief replied that he was authorized to deny carry-over for all managers according to the collective agreement. While this conflict was in process, on May 28, 1987, the Deputy Chief circulated a memo informing all managers that this policy was going to be strictly enforced.

After the applicant was notified of the termination of the agreement and was ordered to return to work, she submitted a written complaint to the Deputy Minister of Defence. When the Deputy Minister decided to close his file on the matter, the Deputy Chief of the CSE sent two letters instructing the applicant to report to work on April 25, 1988 and May 2, 1988, respectively. On May 4, 1988, after the applicant did not show up at the CSE, the Deputy Chief sent her a letter, declaring her to have abandoned her position.

La requérante a en outre, conformément à la politique du CST, perdu l'accès aux locaux du CST au cours de son congé d'études. Il semble que d'autres employés dans une situation semblable (c'est-à-dire en congé pour une période de plus de trois mois) n'aient pas perdu ce privilège. Le CST met cette disparité sur le compte d'une «erreur administrative».

De plus, la requérante aurait apparemment été notifiée par l'agent de sécurité du CST, au cours de son congé d'études, du fait que ses biens au CST devaient être déménagés en raison d'un manque de place. En l'absence de toute réponse de la requérante, le CST a procédé à l'inventaire et à l'emballage de ses biens, puis tenté à plusieurs reprises d'entrer en contact avec la requérante pour convenir avec elle des modalités de livraison. Les biens furent expédiés au domicile de la requérante le 18 juin 1987 ou après cette date. La requérante prétend ne jamais avoir été avisée du déménagement de ses biens et avoir été «renversée» de les trouver dans son entrée de garage.

La requérante avait apparemment l'habitude de «reporter» ses congés, sans que le CST ne s'y oppose. Le 12 mai 1987, toutefois, le sous-chef a notifié par écrit à la requérante qu'elle ne pouvait «reporter» sa banque de trente-six jours de congés et lui a recommandé de prévoir des congés, à défaut de quoi il lui faudrait le faire à sa place. L'avocat de la requérante a répondu à cet avis le 4 juin 1987, en soulignant la tradition jusqu'alors incontestée de la requérante de «reporter» ses congés. Le sous-chef a répondu qu'il était autorisé à refuser aux directeurs tout report des congés en vertu de la convention collective. Au moment du différend, le sous-chef a fait circuler, le 28 mai 1987, une note de service annonçant à tous les directeurs l'application stricte de cette politique.

Après avoir été avisée de la résiliation de l'entente et avoir reçu l'ordre de reprendre le travail, la requérante a déposé une plainte écrite au sous-ministre de la Défense nationale. Lorsque celui-ci a décidé de clore le dossier sur cette question, le sous-chef du CST a expédié à la requérante deux lettres lui intimant de reprendre son poste, en date du 25 avril 1988 et du 2 mai 1988 respectivement. Comme la requérante ne s'était pas présentée au CST, le sous-chef lui a, le 4 mai 1988, expédié une lettre déclarant qu'elle

Due to the nature of the termination of employment, the applicant was not entitled to severance pay and was only entitled to the return of her Public Service Superannuation fees.

The applicant attempted, on October 26, 1987, to initiate a complaint with the CHRC with regard to the events which gave rise to the complaints in the case at bar. The applicant only succeeded in filing the complaints with the CHRC on February 19, 1988 and October 6, 1989; these complaints were numbered H30995 and H31558 respectively. In the meanwhile, the applicant was told that the Public Service Staff Relations Board (PSSRB) was the appropriate forum for her case. PSSRB hearings were held, although the applicant submits that she did not raise issues of discrimination with the PSSRB, as the CHRC was the appropriate forum for such issues. The PSSRB deliberated on the case for over 25 days, from November 30, 1988 to October 19, 1989 and rendered its decision on March 12, 1990. In this decision, it was held that the respondent acted in bad faith in dismissing the complainant, and that the respondent's actions were tantamount to *de facto* dismissal of the applicant. The applicant was granted two years of salary as damages as well as severance pay.

Complaint H30995 was filed pursuant to section 7 of the Act and section 13.1 [as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 143, s. 7] of *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77 c. 33, as amended. In that complaint, the applicant alleged that discrimination due to age and sex occurred when her position was disestablished and she was forced to sign an education agreement in order to upgrade her skills. According to the applicant, this agreement required her to work harder than her male peers, removed from her the opportunity to keep current her knowledge of cryptanalysis and signal intelligence and adversely affected her pension and right to early retirement. In addition, she argued that the CSE did not respect the terms of the agreement and harassed her with respect to the agreement.

avait abandonné son poste. Vu la nature de la cessation de son emploi, la requérante n'a pas eu droit à une indemnité de départ et a dû se contenter du remboursement des cotisations qu'elle avait versées au régime de pension de retraite de la fonction publique.

La requérante a tenté, le 26 octobre 1987, de déposer une plainte devant la CCDP au sujet des événements qui sont à l'origine des plaintes visées en l'espèce. La requérante n'a réussi à déposer des plaintes devant la CCDP que le 19 février 1988 et le 6 octobre 1989; ces plaintes portent respectivement les numéros H30995 et H31558. Dans l'intervalle, la requérante a appris que la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) était l'autorité compétente pour entendre sa cause. La CRTFP a tenu des audiences, même si la requérante fait maintenant valoir qu'elle n'y a pas soulevé des questions de discrimination puisque la CCDP constitue l'autorité compétente pour ces questions. La CRTFP a consacré plus de 25 jours à délibérer sur cette affaire, du 30 novembre 1988 au 19 octobre 1989, et rendu sa décision le 12 mars 1990. Dans cette décision, la Commission a conclu que l'intimé avait agi de mauvaise foi en renvoyant la plaignante, et que les actes de l'intimé équivalaient à un renvoi *de facto* de la requérante. La requérante a obtenu des dommages-intérêts correspondant à deux ans de salaire, ainsi qu'une indemnité de départ.

La plainte H30995 a été déposée sous le régime de l'article 7 de la Loi et de l'article 13.1 [édicte par S.C. 1980-81-82-83, ch. 143, art. 7] de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* S.C. 1976-77, ch. 33, modifiée. Dans cette plainte, la requérante prétendait qu'il y avait eu discrimination fondée sur l'âge et le sexe lorsqu'on avait supprimé son poste et qu'elle avait été forcée de signer une entente de congé d'études afin de se perfectionner. Selon la requérante, cette entente l'obligeait à travailler plus fort que ses collègues masculins, la privait de l'occasion d'actualiser sa connaissance de l'analyse cryptographique et du renseignement sur les transmissions, et nuisait à sa pension et à son droit de prendre une retraite anticipée. Elle prétendait en outre que le CST n'avait pas respecté les modalités de l'entente et qu'il l'avait harcelée à ce sujet.

In complaint number H31558, which was filed pursuant to section 7 of the Act, the applicant alleged that she had been discriminated against, based on her sex and age, when her Deputy Chief terminated her employment on May 4, 1988, claiming that the position had been abandoned. According to the applicant, she was authorized to be away from her work until 1990 under the terms of the education agreement.

On May 2, 1988, the CHRC appointed a human rights officer to investigate the merits of the first complaint. This officer was replaced by Lisa Quiring on September 28, 1990, who investigated both complaints. Most investigatory activity appears to have been conducted within a period of 3 days (October 30 to November 1), and the applicant complained that a number of people on the list that she submitted to the investigator as witnesses on her behalf were not interviewed or were only partially interviewed. In her report, dated December 13, 1991, Ms. Quiring recommended that each of the complaints be dismissed, as the allegations of discrimination could not be founded on the evidence.

The applicant was given a copy of the investigator's report and was permitted to respond to the report. She submitted this response on February 6, 1992.

The applicant made it clear from the outset in her response that she was not satisfied with the manner in which the investigation had been conducted. In the words of the applicant:

It would appear that the investigation was very narrowly focused on isolated incidents rather than dealing with the context which brought about the signing of the agreement and in which allegations of abandonment of position were made. These events are merely the conclusion to a very long-standing problem at CSE. The issue to be determined is not only whether these events were discriminatory in and of themselves but also whether or not they were precipitated by previous discrimination on the part of the employer.

The applicant went on to argue that the CSE had a practice of hiring ex-military men and younger men. The few women that were on CSE's payroll were, according to the applicant, victimized by a sex-segregated work environment where the jobs of women were perceived as less skilled and less important. The

Dans sa plainte numéro H31558, qui a été déposée sous le régime de l'article 7 de la Loi, la requérante a fait valoir qu'elle avait été victime de discrimination fondée sur son sexe et son âge lorsque son sous-chef avait mis fin à son emploi, le 4 mai 1988, en déclarant qu'elle avait abandonné son poste. Selon la requérante, l'entente sur le congé d'études l'autorisait à ne pas travailler jusqu'en 1990.

Le 2 mai 1988, la CCDP a chargé un agent des droits de la personne de conduire une enquête au sujet de la première plainte. Cet agent fut remplacé le 28 septembre 1990 par Lisa Quiring, qui fut chargée d'enquêter sur les deux plaintes. La plupart des activités d'enquête semblent s'être concentrées sur une période de trois jours (du 30 octobre au 1^{er} novembre), et la requérante a déploré qu'un certain nombre des personnes qu'elle avait proposées comme ses témoins éventuels sur la liste des noms qu'elle avait remise à l'enquêtrice n'aient pas été interrogées ou ne l'aient été que partiellement. Dans son rapport, daté du 13 décembre 1991, M^{me} Quiring a recommandé le rejet des deux plaintes, puisque les allégations de discrimination ne pouvaient être appuyées par les éléments de preuve.

La requérante a obtenu copie du rapport de l'enquêtrice et a pu y répondre. Elle a fourni sa réponse le 6 février 1992.

La requérante a établi clairement dès le début de sa réponse qu'elle n'était pas satisfaite de la façon dont l'enquête avait été conduite:

[TRADUCTION] Il semblerait que l'enquête se soit limitée de façon très étroite à des incidents isolés plutôt que de s'attaquer au contexte qui a conduit à la signature de l'entente et aux allégations d'abandon de poste. Ces événements ne constituent que l'aboutissement d'un problème de longue date au sein du CST. Il faut en l'espèce déterminer non seulement si ces événements étaient discriminatoires en eux-mêmes, mais aussi s'ils ont été précipités par des actes antérieurs de discrimination de la part de l'employeur.

La requérante a fait valoir que le CST avait comme politique d'engager d'anciens militaires et de jeunes hommes. Selon elle, les quelques femmes qui étaient employées par le CST étaient victimes d'un milieu de travail partagé en fonction du sexe, où les emplois des femmes étaient perçus comme moins exigeants

applicant submitted that military men were “parachuted” into higher positions, thereby blocking the normal progression of women into those positions.

It was also submitted by the applicant that professional segregation existed between the 01A (predominantly male) and 01B groups (predominantly female), as 01B jobs were undervalued. The Unit Head of group 01B was a CO-4 and the workers were CO-3’s. Meanwhile, the Unit Head of 01A was a CO-5 while the workers were CO-4’s. As such, the job classification scheme at the CSE was discriminatory and expert evidence would be necessary to identify the bias at the CSE, which, by its nature, was insidious.

The applicant’s submission noted other incidents of alleged isolated discrimination. In particular it was described how Mr. Tom Johnston told the applicant that he was not in favour of hiring Christina Sattler because she was a single mother with two children, and if the kids got sick, she would be off work. Once Ms. Sattler was hired, she did not receive the same training as her male counterparts in 01A.

With respect to proof of discrimination, the applicant submitted that there was “more than enough evidence to convince a reasonable commission that on a balance of probabilities there is enough evidence to proceed to the next stage.” This was particularly so in the case at bar given that the nature of the discrimination that she alleged to have encountered at the CSE was particularly difficult to prove. Regarding the difficulty in proving discrimination, notably systemic discrimination, she noted:

Discrimination is but rarely overt. One is more likely to find cases in which the discriminatory element is dissimulated, than vice-versa. For example, rather than admit that they refuse to hire or promote blacks or women, respondents might pretend that the candidates lack the necessary qualifications or experi-

au plan des connaissances et moins importants. La requérante a prétendu que les militaires étaient «parachutés» à des postes supérieurs, bloquant ainsi la progression normale des femmes vers ces postes.

La requérante a fait valoir qu’il existait une ségrégation professionnelle entre les groupes 01A (à prédominance masculine) et 01B (à prédominance féminine), puisque les emplois du groupe 01B étaient sous-estimés. Le chef du groupe 01B était un CO-4 et les membres étaient des CO-3, tandis que le chef du groupe 01A était un CO-5 et les membres étaient des CO-4. En soi, la classification des emplois au CST était discriminatoire et il faudrait faire appel aux services de témoins experts pour pouvoir identifier au sein du CST le parti-pris qui, par sa nature, était insidieux.

Dans sa présentation, la requérante a souligné d’autres incidents de prétendue discrimination isolée. Elle y décrit en particulier comment M. Tom Johnston a signifié à la requérante qu’il n’était pas d’accord pour engager Christina Sattler parce qu’elle élevait seule deux enfants, et que si les enfants tombaient malades, elle ne se présenterait pas au travail. M^{me} Sattler a toutefois été engagée, mais elle n’a pas reçu la même formation que ses collègues masculins du groupe 01A.

En ce qui a trait à la preuve de discrimination, la requérante a fait valoir qu’il y avait [TRADUCTION] «amplement d’éléments de preuve pour convaincre une commission raisonnable, selon la prépondérance des probabilités, de l’existence de suffisamment d’éléments pour passer à l’étape suivante». Cela serait d’autant plus vrai en l’espèce, étant donné que la nature de la discrimination dont elle prétendait avoir été victime au CST était particulièrement difficile à prouver. En ce qui a trait à la difficulté d’établir la discrimination, notamment la discrimination systémique, elle a fait remarquer:

[TRADUCTION] La discrimination est rarement franche. On risque plus de trouver des cas où l’élément discriminatoire est dissimulé que le contraire. Par exemple, plutôt que d’admettre qu’ils refusent d’engager ou d’encourager des noirs ou des femmes, les intimés peuvent prétendre que les candidats n’ont

ence for the job, that they show signs of having a difficult personality and an inability to get along with colleagues etc.¹

Furthermore, according to the applicant, a significant part of the evidence that the applicant needed to substantiate her claim was protected by secrecy. In the words of the applicant:

Not only is there more information still in our possession, we are still awaiting further responses on privacy requests and because of the secrecy surrounding CSE and its lack of accountability, there is information that can only be obtained by subpoena at a Tribunal hearing.

Some of the documents that we have received have been so censored that there is a need to question whether the material that has been excluded but that has been withheld is really secret.

COMMISSION'S DECISION

The CHRC's decision to dismiss both of the applicant's complaints without proceeding to a request for a full tribunal hearing was dated February 21, 1992 and reads as follows:

Dear Ms. Slattery:

The Canadian Human Rights Commission has reviewed the investigation report of your complaints (H30995) and (H31558) against Department of National Defence dated February 19, 1988 and October 6, 1989 respectively, alleging discrimination in employment on the grounds of age and sex. The Commission also reviewed the submission dated February 6, 1992, signed by Lucie Laliberté.

The Commission has decided, pursuant to subparagraph 44(3)(b)(i) of the Canadian Human Rights Act, to dismiss the complaints because on the evidence the allegation of discrimination is unfounded.

As the Commission's decision is final, we have closed our files on these complaints.

The material referred to by the Commission in reaching its decision is listed in the affidavit of Lucie Veillette, secretary to the CHRC. The material before the Commission and pertaining to complaint number H30995 consisted of:

1) The investigation report dated December 13, 1991;

¹ See Méndez, "Presumptions of Discriminatory Motive in Title VII Disparate Treatment Cases" (1980), 32 *Stan. L. Rev.* 1129, at p. 1130.

pas les qualifications ou l'expérience requises, qu'ils montrent des signes d'une personnalité difficile ou d'une incapacité à s'entendre avec leurs collègues, etc.¹

De plus, selon la requérante, une partie importante de la preuve dont la requérante avait besoin pour appuyer sa plainte était protégée par le secret. Elle a décrit ainsi la situation:

[TRADUCTION] Non seulement avons-nous davantage de renseignements en notre possession, mais nous attendons d'autres réponses à des demandes présentées en vertu de la protection de la vie privée; et en raison du secret entourant le CST et de son manque de responsabilité, il est des renseignements qui ne peuvent être obtenus qu'au moyen d'un subpoena d'un tribunal.

Certains des documents que nous avons reçus ont été censurés à un point tel qu'il faut se demander si le matériel qui a été exclus mais qui a été retenu est réellement secret.

DÉCISION DE LA COMMISSION

La décision prise par la CCDP de rejeter l'une et l'autre des plaintes de la requérante sans ordonner la tenue d'une pleine audience du tribunal était datée du 21 février 1992, et portait:

[TRADUCTION] Madame Slattery,

La Commission canadienne des droits de la personne a examiné le rapport d'enquête sur vos plaintes (H30995) et (H31558) déposées contre le ministère de la Défense nationale et datées respectivement du 19 février 1988 et du 6 octobre 1989, et faisant état de discrimination dans l'emploi fondée sur les motifs de l'âge et du sexe. La Commission a aussi examiné les observations signées par Lucie Laliberté et datées du 6 février 1992.

La Commission a décidé, conformément au sous-alinéa 44(3)(b)(i) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, de rejeter les plaintes parce que, selon la preuve, l'allégation de discrimination n'est pas fondée.

Comme la décision de la Commission est finale, nous avons fermé nos dossiers en ce qui a trait à ces plaintes.

Les documents sur lesquels la Commission affirme s'être fondée pour en arriver à sa décision sont énumérés dans l'affidavit de Lucie Veillette, secrétaire de la CCDP. Les documents produits devant la Commission et portant sur la plainte H30995 comprenaient:

1. Le rapport d'enquête, daté du 13 décembre 1991;

¹ Voir Méndez, «Presumptions of Discriminatory Motive in Title VII Disparate Treatment Cases» (1980), 32 *Stan. L. Rev.* 1129, à la p. 1130.

- 2) The applicant's complaint form, dated February 19, 1988;
- 3) A chronology of the CHRC process regarding the applicant's complaint;
- 4) A letter and submissions from counsel for the applicant, made in response to the investigator's report and dated February 6, 1992; and
- 5) Two letters from Reagan Walker to Charles Thér-
oux, dated January 22, 1992 and January 9, 1992.

The material before the CHRC, pertaining to complaint number H31558 consisted of:

- 1) The investigation report dated December 13, 1991;
- 2) The applicant's complaint form, dated October 6, 1989; and
- 3) A chronology of the CHRC process regarding the applicant's complaint.

Although Ms. Veillette's affidavit does not indicate that the applicant's responding submissions of February 6, 1992 were before the CHRC when it reached its decision, I must assume from the fact that the submissions are entitled "Answers to Investigation Reports Regarding Complaints H30995 and H31558" and from the fact that both complaints were dismissed in the same decision, that the submissions were considered by the CHRC for both files.

DECISION

I. Relevant Statutory Provisions

A number of provisions of the Act are relevant to the case at bar. These provisions read as follows [ss. 2, 3(1), 7(a),(b), 10(a),(b), 43(1),(2),(2.1) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 63), 44(1), (2)(a),(b), 3(a)(i),(ii),(b)(i),(ii) (as am. *idem*, s. 64), (4)(a),(b)]:

2. The purpose of this Act is to extend the laws in Canada to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of Parliament, to the principle that every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex,

2. La formule de plainte de la requérante, datée du 19 février 1988;

3. Une chronologie du processus de la CCDP portant sur la plainte de la requérante;

4. Une lettre et les observations de l'avocate de la requérante, présentées en réponse au rapport de l'enquêteuse et datées du 6 février 1992;

5. Deux lettres de Reagan Walker à Charles Thér-
oux, datées du 22 janvier 1992 et du 9 janvier 1992.

Les documents produits devant la CCDP et portant sur la plainte H31558 comprenaient:

1. Le rapport d'enquête, daté du 13 décembre 1991;
2. La formule de plainte de la requérante, datée du 6 octobre 1989;
3. Une chronologie du processus de la CCDP portant sur la plainte de la requérante.

Même si l'affidavit de M^{me} Veillette n'indique pas que les observations de la requérante produites le 6 février 1992 en réponse au rapport étaient devant la CCDP au moment où elle a rendu sa décision, je dois présumer, à partir du libellé même des observations, [TRADUCTION] «Réponses aux rapports d'enquête portant sur les plaintes H30995 et H31558», et du fait que les deux plaintes ont été rejetées dans la même décision, que les observations ont été examinées par la CCDP à l'égard des deux dossiers.

DÉCISION

I. Dispositions législatives pertinentes

Un certain nombre de dispositions de la Loi sont pertinentes en l'espèce [art. 2, 3(1), 7(a),(b), 10(a),(b), 43(1),(2),(2.1) (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 63), 44(1), (2)(a),(b), 3(a)(i),(ii), (b)(i),(ii) (mod., *idem*, art. 64), (4)(a),(b)]:

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

marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

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

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

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

(b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee, on a prohibited ground of discrimination.

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

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

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

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

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

(2) An investigator shall investigate a complaint in a manner authorized by regulations made pursuant to subsection (4).

(2.1) Subject to such limitations as the Governor in Council may prescribe in the interests of national defence or security, an investigator with a warrant issued under subsection (2.2) may, at any reasonable time, enter and search any premises in order to carry out such inquiries as are reasonably necessary for the investigation of a complaint.

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

(2) If, on receipt of a report referred to in subsection (1), the Commission is satisfied

(a) that the complainant ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available, or

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

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

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

b) de le défavoriser en cours d'emploi.

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

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

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

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

(2) L'enquêteur doit respecter la procédure d'enquête prévue aux règlements pris en vertu du paragraphe (4).

(2.1) Sous réserve des restrictions que le gouverneur en conseil peut imposer dans l'intérêt de la défense nationale ou de la sécurité, l'enquêteur muni du mandat visé au paragraphe (2.2) peut, à toute heure convenable, pénétrer dans tous locaux et y perquisitionner, pour y procéder aux investigations justifiées par l'enquête.

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

(2) La Commission renvoie le plaignant à l'autorité compétente dans les cas où, sur réception du rapport, elle est convaincue, selon le cas:

a) que le plaignant devrait épuiser les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;

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

it shall refer the complainant to the appropriate authority.

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

(a) may request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a Human Rights Tribunal in accordance with section 49 to inquire into the complaint to which the report relates if the Commission is satisfied

(i) that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted, and
(ii) that the complaint to which the report relates should not be referred pursuant to subsection (2) or dismissed on any ground mentioned in paragraphs 41(c) to (e); or

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

(i) that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is not warranted, or
(ii) that the complaint should be dismissed on any ground mentioned in paragraphs 41(c) to (e).

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

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

(b) may, in such manner as it sees fit, notify any other person whom it considers necessary to notify of its action under subsection (2) or (3).

II. Law

Three issues are raised by this application for judicial review:

i) What is the content of the duty of procedural fairness in the context of an investigation of a complaint and with respect to a CHRC decision to dismiss the complaint and has this standard been met in the case at bar?

ii) Did the CHRC err in law by concluding that there was insufficient evidence before it to justify taking the applicant's complaint to the Tribunal stage?

iii) Is the CHRC's conclusion that the applicant's allegation of discrimination is unfounded a finding of fact made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it, and therefore subject to judicial review according to subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*?

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

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

a) peut demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer, en application de l'article 49, un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner la plainte visée par le rapport, si elle est convaincue:

(i) d'une part, que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci est justifié,
(ii) d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la plainte en application du paragraphe (2) ni de la rejeter aux termes des alinéas 41c) à e);

b) rejette la plainte, si elle est convaincue:

(i) soit que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci n'est pas justifié,
(ii) soit que la plainte doit être rejetée pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 41c) à e).

(4) Après réception du rapport, la Commission:

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

b) peut informer toute autre personne, de la manière qu'elle juge indiquée, de la décision qu'elle a prise en vertu des paragraphes (2) ou (3).

f II. Le droit

La présente demande de contrôle judiciaire soulève trois points de droit:

i) Quelle est la teneur de l'obligation d'équité procédurale applicable à une enquête sur une plainte et à la décision de la CCDP de rejeter une plainte, et cette norme a-t-elle été respectée en l'espèce?

ii) La CCDP a-t-elle commis une erreur de droit en concluant qu'on n'avait pas produit suffisamment d'éléments de preuve pour justifier que la plainte de la requérante soit portée à l'étape du tribunal?

iii) La conclusion de la CCDP portant que l'allégation de discrimination de la requérante n'est pas fondée est-elle une conclusion de fait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont la CCDP disposait, et partant, susceptible de contrôle judiciaire en vertu du paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*?

i) What is the content of the duty of procedural fairness in the context of an investigation of a complaint and with respect to a CHRC decision to dismiss the complaint and has this standard been met in the case at bar?

In the aftermath of the decision of the Supreme Court of Canada in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, the distinction between tribunals exercising their functions in a so-called “administrative” manner, as opposed to a “judicial” or “quasi-judicial” manner in order to determine whether the rules of natural justice apply, is no longer fundamental. Rather, a general duty of “procedural fairness” is to be applied to all administrative decision-making processes, the content of which varies according to the circumstances of the particular instance. In the words of Sopinka J. in *Syndicat des employés de production du Québec et de l’Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at pages 895-896 [hereinafter referred to as *S.E.P.Q.A.*]:

Both the rules of natural justice and the duty of fairness are variable standards. Their content will depend on the circumstances of the case, the statutory provisions and the nature of the matter to be decided. The distinction between them therefore becomes blurred as one approaches the lower end of the scale of judicial or quasi-judicial tribunals and the high end of the scale with respect to administrative or executive tribunals. Accordingly, the content of the rules to be followed by a tribunal is now not determined by attempting to classify them as judicial, quasi-judicial, administrative or executive. Instead, the court decides the content of these rules by reference to all the circumstances under which the tribunal operates.

Now that sections 18 and 28 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8] of the *Federal Court Act* have been amended, characterization of decision-making processes as “administrative” versus “judicial” is no longer necessary in Federal Court actions as well. (See *inter alia Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, where, prior to the amendment of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], Wilson J., Dickson C.J. and Lamer J. [as he then was] applied this distinction in holding that the Minister’s determination under section 45 of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] was not reviewable under section 28.)

i) Quelle est la teneur de l’obligation d’équité procédurale applicable à une enquête sur une plainte et à la décision de la CCDP de rejeter une plainte, et cette norme a-t-elle été respectée en l’espèce?

À la suite de l’arrêt de la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, la distinction entre les tribunaux exerçant leurs fonctions de façon dite «administrative», par opposition à une façon «judiciaire» ou «quasi judiciaire», qu’il fallait établir pour déterminer si les règles de justice naturelle s’appliquent n’est plus fondamentale. C’est plutôt une obligation générale d’«équité procédurale» qu’il faut appliquer à tous les processus décisionnels administratifs, dont le contenu varie selon les circonstances de chaque espèce. Pour reprendre les mots du juge Sopinka dans l’arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l’Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, aux pages 895 et 896 [ci-après appelé *S.E.P.Q.A.*]:

Aussi bien les règles de justice naturelle que l’obligation d’agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l’affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s’estompe donc lorsqu’on approche du bas de l’échelle dans le cas de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l’échelle dans le cas de tribunaux administratifs ou exécutifs. C’est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger dans la catégorie du tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question.

Depuis la modification des articles 18 et 28 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8] de la *Loi sur la Cour fédérale*, il n’est plus nécessaire non plus dans les actions intentées devant la Cour fédérale de qualifier d’«administratifs» ou de «judiciaires» les processus décisionnels en cause. (Voir notamment l’arrêt *Singh et autres c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, où, avant que la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10] ne soit modifiée, le juge en chef Dickson et les juges Wilson et Lamer [alors juge puîné] ont appliqué cette distinction en concluant que la décision du ministre sous le régime de l’article 45 de la *Loi sur l’immigration de*

What is the content of the duty of fairness in the context of a decision by the Commission to dismiss a complaint pursuant to an investigation? This issue has been addressed in a number of cases, most notably *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687 (C.A.); *Radulesco v. Canadian Human Rights Commission*, [1984] 2 S.C.R. 407 and *S.E.P.Q.A.* (*supra*).

Latif involved the refusal of the CHRC to exercise jurisdiction over alleged discrimination that occurred against the complainant when he was dismissed by the Department of National Revenue, Customs and Excise. The incident took place prior to the coming into force of the Act and the CHRC hearing and application for judicial review took place prior to the amendment of sections 18 and 28 of the *Federal Court Act*. It is also to be noted that the CHRC's decision not to deal with the complaint was justified on the ground that it appeared to be beyond its jurisdiction. Therefore, technically, the complaint was dismissed pursuant to section 33 of the Act (now section 41) as opposed to section 36 (now section 44). Nevertheless, the principles of judicial review enunciated by the Federal Court of Appeal—that since the result of the decision involved a final determination of the complainant's rights, the complainant must be given the opportunity to be heard, even if merely in writing—are relevant to the case at bar.

In *Radulesco*, investigation procedures were initiated by the CHRC and the complainant's case was eventually dismissed as unsubstantiated under subparagraph 36(3)(b) (the equivalent to the current 44(3)(b)) of the Act. Although the complainant in that case was invited to submit comments prior to the CHRC making its final decision, she was only provided with a limited indication of the factual basis upon which the investigator's recommendations were made. Furthermore, when the complainant requested a copy of the investigator's report and further information as to its underlying reasons, she was advised that such material would only be available upon approval by the CHRC. The investigator's reports

1976 [S.C. 1976-77, ch. 52] n'était pas susceptible de révision en vertu de l'article 28.)

Quelle est la teneur de l'obligation d'équité dans le contexte d'une décision de la Commission de rejeter une plainte à la suite d'une enquête? Cette question a été examinée à plusieurs occasions, notamment dans les arrêts *Latif c. La Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687 (C.A.); *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407 et *S.E.P.Q.A.*, précité.

L'arrêt *Latif* portait sur le refus de la CCDP d'exercer sa compétence à l'égard d'actes prétendument discriminatoires qui se seraient produits contre le plaignant lorsqu'il a été renvoyé par le ministère du Revenu national, Douanes et accise. L'incident a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Loi, et l'audience devant la CCDP et la demande de révision judiciaire ont précédé les modifications qui furent apportées aux articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il convient aussi de noter que la décision de la CCDP de ne pas connaître de la plainte était justifiée parce que cette plainte semblait excéder sa compétence. Par conséquent, en principe, la plainte a été rejetée sous le régime de l'article 33 de la Loi (maintenant l'article 41) par opposition à celui de l'article 36 (maintenant l'article 44). Toutefois, les principes du contrôle judiciaire énoncés par la Cour d'appel fédérale—puisque l'effet de la décision entraîne une détermination finale des droits du plaignant, celui-ci doit avoir l'occasion de se faire entendre, même si cela ne se faisait que par écrit—sont tout aussi applicables à la présente espèce.

Dans *Radulesco*, la CCDP avait procédé à une enquête et la plainte devait finalement être rejetée parce que non fondée en vertu de l'alinéa 36(3)b) (la disposition équivalente de l'actuel alinéa 44(3)b)) de la Loi. Même si la plaignante dans cette affaire avait été invitée à envoyer des observations avant que la CCDP ne rende sa décision finale, on ne lui avait pas dit beaucoup sur les faits qui ont fondé les recommandations de l'enquêteur. En outre, lorsque la plaignante a demandé une copie du rapport de l'enquêteur et d'autres renseignements sur les motifs l'appuyant, on lui a répondu que ces éléments ne seraient disponibles qu'une fois approuvés par la CCDP. La plaignante n'avait pas reçu les rapports de

were not received by the complainant until after the final decision had been made by the CHRC. Lamer J. (as he then was) held that procedural fairness requires that the complainant be provided with an opportunity to make submissions, at least in writing, before any action is taken on the basis of an investigator's report and, in particular, in order to ensure that such submissions are made on an informed basis, the CHRC must, prior to its decision, disclose the substance of the case against the complainant.

Finally, *S.E.P.Q.A.* involved a complaint pursuant to the equal pay for work of equal value provisions of the Act (section 11) against the Canadian Broadcasting Corporation. In *S.E.P.Q.A.*, an investigator was appointed by the CHRC, who kept both parties informed of his progress throughout the approximately four-year investigation. The study conducted by the investigator appears to have been thorough, involving testing the CBC's existing classification levels against classification levels identified by CHRC experts using first the former CBC plan and then a Treasury Board plan, called the Aiken Plan.

The investigator in *S.E.P.Q.A.* concluded that although some discrepancies in pay levels existed they were attributable to job misclassification and were not significant, having regard to the overall consistency of the ratings. In light of these findings, the investigator recommended that the complaint be rejected by the CHRC as unsubstantiated.

In *S.E.P.Q.A.* a copy of the investigator's report, which explained his methodology, was sent to the complainant and the complainant was invited to make written submissions in response to the report prior to the CHRC making its final decision. The CHRC considered the submissions made by the complainant as well as the investigator's report and decided to dismiss the complaint as unsubstantiated pursuant to subsection 36(3) of the Act.

Sopinka J. held that in order to satisfy the duty of fairness, the CHRC had to inform the parties of the substance of the evidence obtained by the investigator, and which was put before the CHRC. As well, the CHRC was required to give the parties the oppor-

l'enquêteur avant que la CCDP ne rende sa décision finale. Le juge Lamer (maintenant juge en chef) a conclu que l'équité procédurale exige qu'un plaignant ait la possibilité de présenter des arguments, du moins par écrit, avant qu'on donne suite au rapport de l'enquêteur et, particulièrement, que la CCDP, avant de rendre sa décision, doit, pour s'assurer que ces arguments sont produits en connaissance de cause, révéler au plaignant les éléments essentiels de la preuve produite contre lui.

Dans l'affaire *S.E.P.Q.A.* enfin, il s'agissait d'une plainte, fondée sur les dispositions de salaire égal pour des fonctions équivalentes prévues dans la Loi (à l'article 11), qui avait été déposée contre la Société Radio-Canada. La CCDP a alors nommé un enquêteur qui a tenu les deux parties au courant de l'évolution de l'enquête qui s'est poursuivie pendant environ quatre ans. L'enquêteur semble avoir procédé à une enquête rigoureuse, dans laquelle il a comparé des niveaux de classification chez Radio-Canada aux niveaux de classification que les experts de la CCDP avaient établis en se servant d'abord de l'ancien plan de Radio-Canada, puis d'un plan du Conseil du Trésor, appelé le plan Aiken.

Dans l'arrêt *S.E.P.Q.A.*, l'enquêteur a conclu que même s'il existait certaines anomalies dans les niveaux de salaires, celles-ci résultaient d'une classification erronée et étaient insignifiantes compte tenu de la cohérence globale des évaluations de classification. À la lumière de ces constatations, l'enquêteur a recommandé que la CCDP rejette la plainte parce qu'elle était mal fondée.

Dans l'arrêt *S.E.P.Q.A.*, le plaignant a reçu une copie du rapport de l'enquêteur expliquant la méthode retenue par celui-ci, et il a été invité à présenter ses observations écrites en réponse au rapport avant que la CCDP ne rende sa décision finale. La CCDP a examiné les observations du plaignant de même que le rapport de l'enquêteur et décidé de rejeter la plainte parce qu'elle était mal fondée en vertu du paragraphe 36(3) de la Loi.

Le juge Sopinka a conclu que pour s'acquitter de l'obligation d'agir équitablement, la CCDP devait informer les parties de la substance de la preuve obtenue par l'enquêteur et produite devant la CCDP. En outre, la CCDP devait donner aux parties l'occasion

tunity to respond to this evidence and make all relevant representations in relation thereto. In making its decision to dismiss the complaint without a tribunal hearing [at page 902]:

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

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

In order for a fair basis to exist for the CHRC to evaluate whether a tribunal should be appointed pursuant to paragraph 44(3)(a) of the Act, I believe that the investigation conducted prior to this decision must satisfy at least two conditions: neutrality and thoroughness.

With regard to neutrality, it has been held that if the CHRC simply adopts an investigator's conclusions without giving reasons, and those conclusions were made in a manner which may be characterized as biased, a reviewable error occurs. In the case of *Canadian Broadcasting Corporation v. Canadian Human Rights Commission* (Court file no T-1578-91, decision rendered December 15, 1993, Noël J.) [not yet reported], an investigator, on the suggestion of a regional director of the CHRC, added an extra ground of sexual discrimination to a complaint filed against the CBC without initially obtaining a formal ruling under paragraph 41(e) of the Act as to whether the new complaint should be dealt with by the CHRC. A paragraph 41(e) ruling was finally requested by the CBC. The CBC argued that the CHRC should not be able to proceed with the investigation of the amended complaint as it raised new grounds and the events giving rise to the allegation had taken place more than one year before the amendment and, as such, the allegation was time-barred.

de répondre à cette preuve et de faire toutes les observations pertinentes. Lorsqu'elle a pris la décision de rejeter la plainte sans procéder à une audition devant le tribunal [à la page 902]:

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

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

^c Pour qu'il existe un fondement juste pour que la CCDP estime qu'il y a lieu de constituer un tribunal en vertu de l'alinéa 44(3)a) de la Loi, je crois que l'enquête menée avant cette décision doit satisfaire à au moins deux conditions: la neutralité et la rigueur.

^d En ce qui a trait à la neutralité, on a déjà conclu que si la CCDP adopte simplement les conclusions de l'enquêteur sans donner ses motifs, et que ces conclusions sont rendues d'une façon qui peut être décrite comme partielle, il y a erreur susceptible de révision. Dans l'affaire *Société Radio-Canada c. Commission canadienne des droits de la personne* (numéro du greffe T-1578-91), décision rendue par le juge Noël, le 15 décembre 1993) [encore inédite], une enquêteuse, à la suggestion d'un directeur régional de la CCDP, avait ajouté un motif supplémentaire de discrimination sexuelle à une plainte déposée contre Radio-Canada sans avoir au préalable obtenu une décision formelle en vertu de l'alinéa 41e) de la Loi en ce qui a trait à la question de savoir si la nouvelle plainte pouvait être entendue par la CCDP. Radio-Canada a finalement demandé que soit rendue une décision en vertu de l'alinéa 41e). Radio-Canada a fait valoir que la CCDP de devrait pas pouvoir procéder à l'enquête sur la plainte modifiée puisque celle-ci soulevait de nouveaux motifs et que les événements à l'origine de cette allégation s'étaient produits

The intake officer on the matter was asked to prepare a “prior to investigation report”, for which the investigator assembled supporting documentary evidence. As Noël J. notes, a number of relevant facts, which would have militated against the investigation of the time-barred complaint, and were therefore relevant to the exercise of the CHRC’s discretion under paragraph 41(e) of the Act, were omitted from the report. These facts included the fact that the complainant had submitted and then rescinded her resignation from the CBC around the time of the alleged events.

According to Noël J. the participation of the Regional Director and the investigator, who had predetermined the issue and invited the complainant to go forth on that basis, in the “prior to investigation report”, was such as to give rise to bias. Although Noël J. acknowledged that *S.E.P.Q.A.* permitted the CHRC to render a decision without reasons, by adopting the conclusions in the investigator’s report, Noël J. refined this analysis to the extent that [at page 20], “If the report which [the CHRC] adopted in making its decision is flawed, it must follow that the decision itself is equally flawed.”

The requirement of thoroughness of investigation stems from the essential role that investigators play in determining the merits of particular complaints. This essential role was recognized by the Supreme Court in the *S.E.P.Q.A.* case. In the words of Sopinka J. (at page 898):

In general, complainants look to the Commission to lead evidence before a tribunal appointed under [section 49], and therefore investigation of the complaint is essential if the [CHRC] is to carry out this role.

I note that investigators, the CHRC and reviewing courts are essentially without legislative guidance regarding the conduct of investigations. Section 43 of the Act empowers investigators with search and seizure abilities but sets no minimum duties of investigation. Furthermore, except in the limited domains of investigations pertaining to matters of immigration and customs and excise, no investigation regulations have been created despite the provision under subsec-

plus d’un an avant la modification et que, partant, l’allégation était prescrite.

L’agent d’accueil dans cette affaire a été invité à rédiger un «rapport préalable à l’enquête», pour lequel l’enquêteuse a réuni la preuve documentaire. Comme le note le juge Noël, plusieurs faits pertinents, qui auraient dû jouer contre l’examen de la plainte prescrite, et qui étaient par conséquent pertinents à l’exercice du pouvoir discrétionnaire de la CCDP en vertu de l’alinéa 41e) de la Loi, ont été omis du rapport. Ces faits comprenaient le fait que la requérante avait présenté puis repris sa démission à l’époque des événements invoqués.

Selon le juge Noël, la participation du directeur régional et de l’enquêteuse, qui avait préétabli la question et invité la requérante à agir à l’intérieur de ce cadre, dans le «rapport préalable à l’enquête», était de nature à entraîner un parti-pris. Même si le juge Noël a reconnu que l’arrêt *S.E.P.Q.A.* permettait à la CCDP de rendre une décision non motivée, en adoptant les conclusions du rapport de l’enquêteuse, le juge Noël a raffiné cette analyse en disant [à la page 20] que «si le rapport que [la CCDP] a adopté dans le cadre de sa décision est défectueux, il s’ensuit que la décision est, elle aussi, défectueuse».

L’exigence de la rigueur de l’enquête découle du rôle essentiel que les enquêteurs sont appelés à jouer lorsqu’il s’agit de déterminer le bien-fondé de chaque plainte. Ce rôle essentiel a été reconnu par la Cour suprême dans l’arrêt *S.E.P.Q.A.* Pour reprendre les mots du juge Sopinka (à la page 898):

D’une manière générale, les plaignants comptent sur la Commission pour produire des preuves devant un tribunal constitué en vertu de [l’article 49]. Une enquête sur la plainte est donc indispensable pour permettre à la [CCDP] de remplir ce rôle...

Je remarque que les enquêteurs, la CCDP et les tribunaux d’appel ne disposent essentiellement d’aucune directive d’origine législative régissant la conduite des enquêtes. L’article 43 de la Loi habilite les enquêteurs à procéder à des perquisitions et à des saisies, mais il n’établit aucune obligation minimale en matière d’enquête. En outre, sauf en ce qui a trait aux domaines circonscrits des enquêtes portant sur des questions d’immigration et de droits de douane et

tion 43(4) of the Act for the Governor in Council, *inter alia*, to make regulations prescribing the procedures to be followed by investigators.

In determining the degree of thoroughness of investigation required to be in accordance with the rules of procedural fairness, one must be mindful of the interests that are being balanced: the complainant's and respondent's interests in procedural fairness and the CHRC's interests in maintaining a workable and administratively effective system. Indeed, the following words from Mr. Justice Tarnopolsky's treatise *Discrimination and the Law* (Don Mills: De Boo, 1985), at page 131 seem to be equally applicable with regard to the determination of the requisite thoroughness of investigation:

With the crushing case loads facing Commissions, and with the increasing complexity of the legal and factual issues involved in many of the complaints, it would be an administrative nightmare to hold a full oral hearing before dismissing any complaint which the investigation has indicated is unfounded. On the other hand, Commission should not be assessing credibility in making these decisions, and they must be conscious of the simple fact that the dismissal of most complaints cuts off all avenues of legal redress for the harm which the person alleges.

Deference must be given to administrative decision-makers to assess the probative value of evidence and to decide to further investigate or not to further investigate accordingly. It should only be where unreasonable omissions are made, for example where an investigator failed to investigate obviously crucial evidence, that judicial review is warranted. Such an approach is consistent with the deference allotted to fact-finding activities of the Canadian Human Rights Tribunal by the Supreme Court in the case of *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554.

In contexts where parties have the legal right to make submissions in response to an investigator's report, such as in the case at bar, parties may be able to compensate for more minor omissions by bringing such omissions to the attention of the decision-maker. Therefore, it should be only where complainants are unable to rectify such omissions that judicial review

d'accise, aucun règlement visant les enquêtes n'a encore été pris malgré la disposition du paragraphe 43(4) de la Loi qui habilite le gouverneur en conseil à fixer par règlement, entre autres choses, la procédure à suivre par les enquêteurs.

Pour déterminer le degré de rigueur de l'enquête qui doit correspondre aux règles d'équité procédurale, il faut tenir compte des intérêts en jeu: les intérêts respectifs du plaignant et de l'intimé à l'égard de l'équité procédurale, et l'intérêt de la CCDP à préserver un système qui fonctionne et qui soit efficace sur le plan administratif. En réalité, l'extrait suivant de l'ouvrage *Discrimination and the Law* du juge Tarnopolsky (Don Mills: De Boo, 1985), à la page 131, semble aussi s'appliquer à la détermination du degré de rigueur nécessaire pour l'enquête:

[TRADUCTION] Avec la lourde charge de travail qui est imposée aux Commissions et la complexité croissante des questions de droit et de fait en cause dans bon nombre des plaintes, ce serait se condamner à un cauchemar administratif que de tenir une pleine audience orale avant de rejeter une plainte que l'enquête a estimée ne pas être fondée. D'autre part, la Commission ne devrait pas évaluer la crédibilité lorsqu'elle prend ces décisions, et elle devrait être consciente du simple fait que le rejet de la plupart des plaintes entraîne la perte de tous les autres moyens de réparation légale pour le préjudice que la personne invoque.

Il faut faire montre de retenue judiciaire à l'égard des organismes décisionnels administratifs qui doivent évaluer la valeur probante de la preuve et décider de poursuivre ou non les enquêtes. Ce n'est que lorsque des omissions déraisonnables se sont produites, par exemple lorsqu'un enquêteur n'a pas examiné une preuve manifestement importante, qu'un contrôle judiciaire s'impose. Un tel point de vue correspond à la retenue judiciaire dont la Cour suprême a fait preuve à l'égard des activités d'appréciation des faits du Tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554.

Dans des situations où les parties ont le droit de présenter des observations en réponse au rapport de l'enquêteur, comme c'est le cas en l'espèce, les parties peuvent compenser les omissions moins graves en les portant à l'attention du décideur. Par conséquent, ce ne serait que lorsque les plaignants ne sont pas en mesure de corriger de telles omissions que le

would be warranted. Although this is by no means an exhaustive list, it would seem to me that circumstances where further submissions cannot compensate for an investigator's omissions would include: (1) where the omission is of such a fundamental nature that merely drawing the decision-maker's attention to the omission cannot compensate for it; or (2) where fundamental evidence is inaccessible to the decision-maker by virtue of the protected nature of the information or where the decision-maker explicitly disregards it.

In the *CBC* case, for example, Noël J. noted that one would expect that the CBC, in its representations, would have dealt with the shortcomings of the investigator's report. However at page 16 of his judgment, Noël J. notes:

... at the time, the CBC was unaware of the involvement of the Regional Director and the investigator in inviting Ms. Paul to proceed with her late filed complaint notwithstanding the requirements of paragraph 41(e). Indeed, it had been misled into believing that Ms. Paul had decided to proceed only after being told that her new complaint was time-barred. While the CBC expressed astonishment with respect to the recommendation embodied in the report, it was not in a position to point out, for the benefit of the Commission, its lack of objectivity. [Emphasis added.]

I also find support for the above approach in the holding of the Supreme Court of Canada in *Université du Québec à Trois-Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471. *Larocque* involved judicial review of a decision of an arbitrator to allow an objection against the admission of evidence. The evidence in question in *Larocque* would have substantiated the university's claim that a shortage of funds, which was blamed for the termination of two research assistants, was attributable to the work of the assistants themselves. With such evidence, it could have been possible to justify the termination as attributable to a cause within the employee's control. The Supreme Court of Canada upheld the decision of a Quebec Superior Court to review the arbitrator's decision to permit an objection to admitting the evidence. In his reasons for decision, Lamer C.J. stressed that the arbitrator did not necessarily violate the principles of natural justice by erroneously excluding relevant evidence; however where such evidence is significant to the outcome of the case (i.e. in this sense it is fundamental), review

contrôle judiciaire devrait se justifier. Même s'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, il me semble que les circonstances où des observations supplémentaires ne sauraient compenser les omissions de l'enquêteur devraient comprendre: (1) les cas où l'omission est de nature si fondamentale que le seul fait d'attirer l'attention du décideur sur l'omission ne suffit pas à y remédier; ou (2) le cas où le décideur n'a pas accès à la preuve de fond en raison de la nature protégée de l'information ou encore du rejet explicite qu'il en a fait.

Dans la décision *Société Radio-Canada*, par exemple, le juge Noël a noté qu'on se serait attendu à ce que, dans ses observations, Radio-Canada, souligne les lacunes du rapport de l'enquêtrice. Toutefois, à la page 16 de son jugement, le juge Noël note:

À l'époque, cependant, Radio-Canada ne savait pas le rôle qu'avaient joué le directeur régional et l'enquêtrice en invitant Mad. Paul à maintenir la plainte tardivement déposée, et ce malgré les exigences de l'alinéa 41e). Ajoutons que Radio-Canada avait, à tort, été portée à croire que Mad. Paul n'avait décidé de poursuivre qu'après avoir appris que sa nouvelle plainte était irrecevable pour cause de prescription. Bien que Radio-Canada ait fait part de la surprise que lui inspirait la recommandation contenue dans le rapport, elle n'était pas en mesure de porter à l'attention de la Commission le manque d'objectivité qui caractérisait cette recommandation. [Souligné par mes soins.]

Cette façon de procéder est aussi confirmée par l'arrêt de la Cour suprême *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471. L'affaire *Larocque* portait sur le contrôle judiciaire de la décision d'un arbitre d'accueillir une objection à l'admission d'un élément de preuve. L'élément de preuve en question dans l'arrêt *Larocque* aurait appuyé la prétention de l'université qu'un manque de fonds, qui était le motif du renvoi de deux auxiliaires de recherche, était attribuable au travail des auxiliaires elles-mêmes. Avec une telle preuve, il aurait été possible de justifier le renvoi comme attribuable à une cause qui dépendait des employées. La Cour suprême du Canada a maintenu la décision de la Cour supérieure du Québec de réviser la décision par laquelle l'arbitre avait accueilli l'objection à l'admissibilité de la preuve. Dans ses motifs, le juge en chef Lamer a souligné que l'arbitre n'avait pas nécessairement violé les principes de la justice naturelle en excluant erronément l'élément de preuve pertinent; toutefois, lorsqu'une telle preuve est importante pour

would be warranted. In the words of the Chief Justice (at page 491):

A grievance arbitrator is in a privileged position to assess the relevance of evidence presented to him and I do not think it is desirable for the courts, in the guise of protecting the right of parties to be heard, to substitute their own assessment of the evidence for that of the grievance arbitrator. It may happen, however, that the rejection of relevant evidence has such an impact on the fairness of the proceeding, leading unavoidably to the conclusion that there has been a breach of natural justice.

One can infer that in the *S.E.P.Q.A.* case, the Supreme Court was satisfied with the thoroughness of the investigation and the level of interaction between the investigator and the parties during the investigation. The investigator's report, which was described by Sopinka J. as "very detailed" (at page 903), contained explanations of both the investigator's methodology and results.

Can it be said that sufficient thoroughness existed in the case at bar and, if not, that the omissions in the investigator's report could be corrected by the applicant's responding submission?

I note in the first place that complaints H30995 and H31558 were both framed exclusively in terms of alleged discrimination suffered by the applicant personally. Nowhere in the particulars of either complaint were allegations made regarding systemic discrimination or unequal pay for work of equal value at CSE generally. Indeed, much of the concern over the systemic nature of discrimination at the CSE only appeared in the applicant's responding submission, which was prepared by Ms. Laliberté and submitted on February 6, 1992. As such, I cannot characterize such evidence as "fundamental" to the applicant's complaints.

The applicant also emphasized to the CHRC and to this Court that because of the secrecy surrounding CSE, she felt that there were serious limitations concerning the information that she could disclose prior to the formal appointment of a tribunal and that only a human rights tribunal could obtain access to certain classified information which would support her alle-

l'issue de l'affaire (c'est-à-dire que, dans ce sens, elle est fondamentale), la décision donne ouverture au contrôle judiciaire. Le juge en chef dit (à la page 491):

^a L'arbitre de griefs est dans une situation privilégiée pour évaluer la pertinence des preuves qui lui sont soumises et je ne crois pas qu'il soit souhaitable que les tribunaux supérieurs, sous prétexte d'assurer le droit des parties d'être entendues, substituent à cet égard leur appréciation à celle de l'arbitre de griefs. Il pourra toutefois arriver que le rejet d'une preuve pertinente ait un impact tel sur l'équité du processus, que l'on ne pourra que conclure à une violation de la justice naturelle.

^c L'on peut déduire que dans l'arrêt *S.E.P.Q.A.*, la Cour suprême était convaincue de la rigueur de l'enquête et du niveau d'interaction entre l'enquêteur et les parties au cours de l'enquête. Le rapport de l'enquêteur, qui a été décrit comme «très poussé» par le juge Sopinka (à la page 903), comprenait des explications à la fois sur la méthode de l'enquêteur et sur les résultats obtenus.

^e Peut-on affirmer qu'il y avait suffisamment de rigueur en l'espèce et, dans la négative, que les lacunes du rapport de l'enquêtrice pouvaient être corrigées par les observations produites en réponse par la requérante?

^f Je note en premier lieu que les plaintes H30995 et H31558 ont toutes deux été formulées exclusivement en termes de discrimination que la requérante aurait subie personnellement. Aucun élément de ces plaintes ne constitue une allégation portant sur la discrimination systémique ou sur un salaire inégal pour un travail de valeur équivalente au CST en général. En fait, la plus grande partie des craintes relatives à la nature systémique de la discrimination au CST n'a commencé à figurer que dans les observations de la réponse de la requérante, qui ont été préparées par M^{me} Laliberté et produites le 6 février 1992. Je ne puis qualifier une telle preuve de «fondamentale» pour les plaintes de la requérante.

ⁱ La requérante a aussi souligné à la CCDP comme à la Cour qu'en raison du secret qui entoure le CST, elle estimait être assujettie à de sérieuses limites quant aux renseignements qu'elle pouvait divulguer avant la constitution officielle d'un tribunal, et que seul un tribunal des droits de la personne pouvait avoir accès à certains renseignements confidentiels

gations. The applicant has simply failed to convince me on either of these arguments.

It is clear from the documentary evidence accompanying the applicant's record, particularly the appendix outlining the material that was before the PSSRB hearing, that the applicant has accumulated a vast array of evidence pertaining to job classifications, etc. through voluntary disclosure by the CSE, as well as *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1] and *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21] requests. Although both the *Privacy Act* and the *Access to Information Act* exempt disclosure of information which could reasonably be injurious to the conduct of international affairs, or the defence of Canada as well as to the efforts of Canada toward detecting, preventing or suppressing subversive or hostile activities, there is no evidence that any of her *Access to Information Act* or *Privacy Act* requests have been denied. Most importantly, the applicant has failed to demonstrate to me what aspect, if any, of this inaccessible evidence that was not obtained by the investigator (and was therefore not before the CHRC when it dismissed the applicant's complaints) is fundamental to the outcome of her case.

With regard to the applicant's submission that the investigator's conclusion that "the allegations in the human rights complaints were addressed by the PSSRB" was sufficiently deficient so as to constitute an error of law, I conclude that these comments were simply another way of saying that "the allegations in the human rights complaint may give rise to a claim for wrongful dismissal but do not constitute discrimination." Although the wording of the statement was unfortunate, it certainly does not give rise to a reviewable error.

susceptibles d'appuyer ses allégations. La requérante n'a tout simplement pas réussi à me persuader à l'égard de l'un ou de l'autre de ces arguments.

Il ressort clairement de la preuve documentaire qui accompagnait le dossier de la requérante, tout particulièrement de l'annexe qui décrivait brièvement les documents produits à l'audience de la CRTFP, que la requérante avait accumulé un ensemble impressionnant d'éléments de preuve portant sur la classifications des postes, etc., certains par suite d'une divulgation volontaire du CST, d'autres par suite de demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21] et de la *Loi sur l'accès à l'information* [L.R.C. (1985), ch. A-1]. Même si la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* excluent toutes deux la communication de renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada et aux efforts du Canada en matière de détection, de prévention ou de répression d'activités hostiles ou subversives, il n'existe aucune preuve portant que certaines de ses demandes d'accès aux renseignements sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou de la *Loi sur l'accès à l'information* aient été refusées. Fait plus important encore, la requérante n'a pas réussi à me démontrer quel aspect, s'il en est, de ces éléments de preuve qui n'ont pas été obtenus par l'enquêteuse (et qui, partant, n'étaient pas devant la CCDP lorsqu'elle a rejeté les plaintes de la requérante) est fondamental pour l'issue de sa cause.

Quant à la prétention de la requérante selon laquelle le fait pour l'enquêteuse de conclure que [TRADUCTION] «les allégations dans les plaintes sur les droits de la personne ont été entendues par la CRTFP» représente une conclusion suffisamment déficiente pour constituer une erreur de droit, je conclus que ces commentaires étaient tout simplement une autre façon de dire que «les allégations figurant dans les plaintes sur les droits de la personne peuvent donner lieu à une poursuite pour licenciement abusif mais ne constituent pas de la discrimination». Même si la formulation de cet énoncé était maladroite, elle n'entraîne certainement pas une erreur donnant ouverture au contrôle judiciaire.

Finally, the applicant submits that the investigation lacked thoroughness in the sense that some witnesses listed by her in support of the complaint were not interviewed by the investigator. In addition, the applicant submitted that the investigator's report contained no analysis regarding the role played by the 01 section head in harassing the applicant and in disestablishing her position.

Although the investigation appears to have only been conducted over a period of three days, it appears from the report that all of the fundamental issues contained in the applicant's complaint, including the section head's treatment of the applicant, were considered by the investigator. The fact that "no analysis" of certain specific allegations was contained in the written report of the investigator (the investigator's report contained only a summary of each side's story) or in the CHRC's reasons for dismissal of the complaint does not indicate that these allegations were not considered by the investigator and is by no means a ground for review. I find support for this conclusion in the fact that there is no general common law duty for administrative bodies to give reasons for their decisions, (see *inter alia* *R v Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim*, [1970] 2 All ER 528 (C.A.); *Re Glendenning Motorways, Inc. and Royal Transportation Ltd. et al.* (1975), 59 D.L.R. (3d) 89 (Man. C.A.)) and by the fact that the Act is silent with regard to the necessity of written reasons, in contrast to subsection 42(1), which applies to cases in which the Commission finds a complaint inadmissible on one of the grounds listed in section 41. As Mr. Justice Pinard concluded in the case of *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)* (1991), 7 Admin. L.R. (2d) 58 (F.C.T.D.), at page 65: "the absence of reasons for the decision is no more a breach of procedural fairness than of the Act."

The rules of procedural fairness require merely that a complainant know the essence of the case against him or her. In the words of Lord Denning M.R. in the case of *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.), at page 19, cited by Justice Sopinka in *S.E.P.Q.A.* (at page 900):

En dernier lieu, la requérante prétend que l'enquête a manqué de rigueur puisque certains des témoins dont elle avait fourni les noms à l'appui de sa plainte n'ont pas été interrogés par l'enquêtrice. La requérante prétend en outre que le rapport de l'enquêtrice ne comportait aucune analyse du rôle qu'a joué le chef de l'unité 01 dans le harcèlement de la requérante et la suppression de son poste.

Même si l'enquête semble n'avoir duré que trois jours, il ressort du rapport que toutes les questions fondamentales de la plainte de la requérante, y compris le traitement que le chef de l'unité réservait à la requérante, ont été examinés par l'enquêtrice. Le fait qu'[TRADUCTION] «aucune analyse» de certaines allégations précises ne figure dans le rapport écrit de l'enquêtrice (le rapport de l'enquêtrice ne contient que le sommaire des versions de chaque partie) ou dans les motifs invoqués par la CCDP pour rejeter la plainte n'indique pas que ces allégations n'ont pas été examinées par l'enquêtrice, et ne constitue pas un motif donnant ouverture au contrôle judiciaire. J'estime que cette conclusion est appuyée par le fait qu'il n'existe en common law aucune obligation forçant les organismes administratifs à motiver leurs décisions (voir notamment *R v Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim*, [1970] 2 All ER 528 (C.A.); *Re Glendenning Motorways, Inc. and Royal Transportation Ltd. et al.* (1975), 59 D.L.R. (3d) 89 (C.A. Man.)) et par le fait que la Loi est muette sur la question de la nécessité des motifs écrits, par contraste avec le paragraphe 42(1), qui s'applique aux cas où la Commission décide qu'une plainte est inadmissible pour l'un des motifs énumérés à l'article 41. Comme en a conclu le juge Pinard dans l'arrêt *Mercier c. Canada (Commission des droits de la personne)* (1991), 7 Admin. L.R. (2d) 58 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 65: «l'absence de motifs de la décision ne viole pas plus l'équité procédurale qu'elle ne viole la Loi».

Les règles d'équité procédurale exigent simplement que le plaignant connaisse l'essentiel de la preuve constituée contre lui. Pour reprendre les mots de lord Denning, M.R., dans l'arrêt *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.), à la page 19, cité par le juge Sopinka dans l'arrêt *S.E.P.Q.A.* (à la page 900):

The fundamental rule is that, if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings, or deprived of remedies or redress, or in some such way adversely affected by the investigation and report, then he should be told of the case made against him and be afforded a fair opportunity of answering it. The investigating body is, however, the master of its own procedure. It need not hold a hearing. It can do everything in writing. It need not allow lawyers. It need not put every detail of the case against a man. Suffice it if the broad grounds are given.

The investigator's conclusion in the case at bar stated that:

The evidence shows that the complainant's position was disestablished due to a reorganization, and that she refused two offers for positions at her CO-4 level because she wanted to continue working in cryptanalysis. In order for the complainant to upgrade her skills in cryptanalysis, she signed an education leave agreement. There was a dispute over the terms and conditions of the agreement, and the complainant was instructed by the respondent to return to work. When the complainant refused to do so, her employment was terminated.

There is no evidence that the complainant was treated differently or harassed because of her age and sex.

It is therefore recommended that the Commission dismiss the complaint because on the evidence the allegation of discrimination is unfounded.

The CHRC's adoption of that conclusion was more than sufficient to provide the applicant with the "broad grounds" of the case against her, given the detailed description of the evidence of the case that was contained in the report.

The fact that the investigator did not interview each and every witness that the applicant would have liked her to and the fact that the conclusion reached by the investigator did not address each and every alleged incident of discrimination are not in and of themselves fatal as well. This is particularly the case where the applicant has the opportunity to fill in gaps left by the investigator in subsequent submissions of her own. In the absence of guiding regulations, the investigator, much like the CHRC, must be master of his own procedure, and judicial review of an allegedly deficient investigation should only be warranted where the investigation is clearly deficient. In the case at bar I find that the investigator did not fail to address any fundamental aspect of the applicant's complaint, as it was worded, nor were any other, more minor but relevant points inadequately dealt

[TRADUCTION] La règle fondamentale est que, dès qu'on peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver de recours, de redressement ou lui faire subir de toute autre manière un préjudice en raison de l'enquête et du rapport, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre. Cependant, l'organisme enquêteur est maître de sa propre procédure. Il n'est pas nécessaire qu'il tienne une audition. Tout peut se faire par écrit. Il n'est pas tenu de permettre la présence d'avocats. Il n'est pas tenu de révéler tous les détails de la plainte et peut s'en tenir à l'essentiel.

La conclusion de l'enquêteuse en l'espèce portait:

[TRADUCTION] La preuve montre que le poste de la plaignante a été supprimé par suite d'une réorganisation, et qu'elle a refusé deux offres de postes à son niveau de CO-4 parce qu'elle voulait continuer à travailler en analyse cryptographique. Afin d'accroître ses connaissances en analyse cryptographique, la plaignante a signé une entente de congé d'études. Un différend est né au sujet des modalités de l'entente, et la plaignante a reçu de l'intimé l'ordre de reprendre son travail. Comme la plaignante a refusé d'obtempérer, elle a été congédiée.

Aucune preuve ne montre que la plaignante a été traitée différemment ou harcelée en raison de son âge ou de son sexe.

Il est donc recommandé que la Commission rejette la plainte parce que, à la lumière de la preuve, l'allégation de discrimination n'est pas fondée.

L'adoption de cette conclusion par la Commission a suffi amplement à fournir à la requérante les « motifs généraux » de la preuve produite contre elle, étant donné la description détaillée des éléments de preuve de l'affaire qui figure dans le rapport.

Le fait que l'enquêteuse n'ait pas interrogé chacun des témoins recommandés par la requérante et le fait que la conclusion tirée par l'enquêteuse ne mentionne pas chacun des prétendus incidents de discrimination n'ont pas non plus de conséquence absolue. Cela est encore plus vrai lorsque la requérante a l'occasion de combler les lacunes laissées par l'enquêteuse en présentant subséquemment ses propres observations. En l'absence de règlements qui lui donnent des lignes directrices, l'enquêteuse, tout comme la CCDP, doit être maître de sa propre procédure, et le contrôle judiciaire d'une enquête prétendument déficiente ne devrait être justifié que lorsque l'enquête est manifestement déficiente. En l'espèce, je constate que l'enquêteuse n'a pas omis d'examiner l'un ou l'autre des aspects fondamentaux de la plainte de la requérante, telle qu'elle était formulée, et qu'il n'y avait aucun

with that could not be dealt with in the applicant's responding submissions.

As such, I find no grounds to review the CHRC's decision to dismiss the applicant's complaint based on lack of thoroughness of the investigation or any other violation of the rules of procedural fairness.

ii) Did the CHRC err in law by concluding that there was insufficient evidence before it to justify taking the applicant's complaint to the Tribunal stage?

Assuming that a sufficiently thorough and neutral investigation is found to exist, the next step is for the CHRC to evaluate whether appointment of a tribunal is warranted, pursuant to subsection 44(3) of the Act.

When *S.E.P.Q.A., Latif* and *Radulesco* were decided, subsection 36(3) of the Act [S.C. 1976-77, c. 33] required the CHRC to dismiss complaints if the CHRC was of the view that they were not "substantiated". In *S.E.P.Q.A., Sopinka J.* made it clear that the decision to dismiss or to go on was intimately linked to the CHRC's perception of the merits of the case (at page 899):

It is not intended that this be a determination where the evidence is weighed as in a judicial proceeding but rather the Commission must determine whether there is a reasonable basis in the evidence for proceeding to the next stage. It was not intended that there be a formal hearing preliminary to the decision as to whether to appoint a tribunal. Rather the process moves from the investigatory stage to the judicial or quasi-judicial stage if the test prescribed in [the Act] is met.

Must such a link exist under the current Act, where a CHRC finding that "inquiry is warranted" is the applicable standard as opposed to "complaints being substantiated"?

In the very least, it appears that the statutory discretion vested upon the CHRC to decide whether a complaint should be dismissed is wider under subsection 44(3) than it was under subsection 36(3)—but that does not mean that it is unlimited. Counsel for

autre point, moins important mais néanmoins pertinent, qui ait été traité de façon insatisfaisante et qui n'ait pu être repris dans les observations présentées en réponse par la requérante.

^a Ainsi, je ne trouve aucun motif qui justifierait de réviser la décision prise par la CCDP de rejeter la plainte de la requérante, pour manque de rigueur de l'enquête ou quelque autre violation des règles d'équité procédurale.

ii) La CCDP a-t-elle commis une erreur de droit en concluant qu'on n'avait pas produit suffisamment d'éléments de preuve pour justifier que la plainte de la requérante soit portée à l'étape du tribunal?

^b En supposant l'existence d'une enquête suffisamment rigoureuse et neutre, la CCDP doit, dans un deuxième temps, évaluer s'il y a lieu de constituer un tribunal, conformément au paragraphe 44(3) de la Loi.

^c À l'époque où les décisions *S.E.P.Q.A., Latif* et *Radulesco* ont été rendues, le paragraphe 36(3) de la Loi [S.C. 1976-77, ch. 33] obligeait la CCDP à rejeter les plaintes dans les cas où elle était convaincue qu'elles n'étaient pas «fondées». Dans l'arrêt *S.E.P.Q.A.*, le juge Sopinka a établi clairement que la décision de rejeter la plainte ou de poursuivre était liée de près à la perception qu'a la Commission du bien-fondé de l'affaire (à la page 899):

^d Le but n'est pas d'en faire une décision aux fins de laquelle la preuve est soupesée de la même manière que dans des procédures judiciaires; la Commission doit plutôt déterminer si la preuve fournit une justification raisonnable pour passer à l'étape suivante. L'intention n'était pas non plus de tenir une audience en règle avant de décider de l'opportunité de constituer un tribunal. Au contraire, le processus va du stade de l'enquête au stade judiciaire ou quasi judiciaire dès lors qu'est rempli le critère énoncé [dans la Loi].

^e Un tel lien doit-il exister sous le régime de la Loi actuelle, qui pose comme norme applicable la conclusion de la CCDP que «l'examen» d'une plainte «est justifié», par opposition à la conclusion «que la plainte est fondée»?

^f Il semble à tout le moins que le pouvoir discrétionnaire conféré par la Loi à la CCDP de décider s'il y a lieu de rejeter une plainte est plus vaste sous le régime du paragraphe 44(3) qu'il ne l'était sous celui de l'ancien paragraphe 36(3); toutefois, cela ne signi-

the respondent implied in his submissions that the legislative intent motivating this amendment was to give the CHRC the ability to dismiss complaints based on factors that are unrelated to the merits of the case or jurisdiction of the adjudicator. This argument appears to be supported by the following statement made in *obiter dictum* regarding the use of the word “warranted” as opposed to “substantiated” in the dissenting judgment of Madam Justice L’Heureux-Dubé in *S.E.P.Q.A.* (at page 920):

... the use of these words by Parliament in amending the Act could not more clearly express an intention to give the Commission sufficient latitude to dispose of complaints otherwise than by a determination of their merit.

I cannot agree that subsection 44(3) of the Act allows the CHRC to completely divorce such decisions from the merits of the complaint. If purely administrative considerations (i.e. cost, time) were allowed to prevail, it is conceivable that a person’s entitlement to relief under human rights legislation would be dependent on the ease of proving human rights violations. Such an approach is clearly inconsistent with the justice-based purpose of the Act, stated in section 2, to give effect to the principle of equal opportunity. There exists ample authority in Canadian law that administrative agencies must, in exercising discretionary power, pursue purposes that in no way offends the spirit of the enabling statute. (See *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.); *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.); general discussion in Dussault & Borgeat, *Administrative Law*, Vol. 4 (Toronto: Carswell, 1990) at pages 340 ff.)

On the other hand, the submission of the applicant, that judicial review of the exercise of discretion is warranted for CHRC dismissals of complaints each time that, in the opinion of the reviewing court, the complainant took his (or her) case out of the realm of conjecture, goes too far the other way. Counsel for

fie pas qu’il est illimité. Dans ses observations, l’avocat de l’intimée a donné à entendre que l’intention du législateur lorsqu’il a adopté cette modification était d’habiliter la CCDP à rejeter des plaintes en se fondant sur des facteurs indépendants du bien-fondé de l’espèce ou de la compétence du juge. Cet argument semble appuyé par l’énoncé suivant, fait en passant, sur l’emploi du mot «fondée» par opposition au mot «justifié», dans les motifs de dissidence de Madame le juge L’Heureux-Dubé dans l’arrêt *S.E.P.Q.A.* (à la page 920):

... le législateur ne pouvait exprimer plus clairement dans cette formulation son intention de donner à la Commission toute la latitude voulue pour statuer sur une plainte sans se prononcer sur le bien-fondé de celle-ci.

Je ne puis conclure que le paragraphe 44(3) de la Loi permet à la CCDP de rendre des décisions en ne tenant absolument pas compte du bien-fondé de la plainte. Si l’on permettait que des considérations purement administratives (comme les coûts, le temps) soient déterminantes, on pourrait concevoir des situations où le droit d’une personne à un recours sous le régime d’une loi relative aux droits de la personne dépendrait de la facilité avec laquelle l’on peut prouver qu’il y a eu violation des droits de la personne. Une telle façon de faire serait clairement en contradiction avec l’objectif de justice visé par la Loi, tel qu’il est énoncé à l’article 2, de donner effet au principe de l’égalité des chances. Il existe au Canada une abondante jurisprudence qui reconnaît que les organismes administratifs doivent, dans l’exercice de leur pouvoir discrétionnaire, poursuivre des objectifs qui ne contredisent d’aucune façon l’esprit de leur loi constitutive. (Voir *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49 (C.A.); *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.); pour un examen des principes généraux, voir Dussault & Borgeat, *Traité de droit administratif*, Tome III (Québec: Presses de l’Université Laval, 1989), aux pages 482 et suivantes.)

D’autre part, la prétention de la requérante selon laquelle il y lieu d’exercer un contrôle judiciaire à l’égard de l’exercice du pouvoir discrétionnaire de la CCDP chaque fois que, de l’avis de la cour saisie de la demande de contrôle, le plaignant a réussi à faire porter ses arguments au delà du domaine de la con-

the applicant brought to my attention the case of *Onischak v. British Columbia (Council of Human Rights)* (1989), 10 C.H.R.R. D/6290 (B.C.S.C.) in support of this submission. In *Onischak*, Huddart J. relied on the test set out by Wood J. in the case of *Cook v. B.C. Council of Human Rights* (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 52 (S.C.), in dismissing a complaint of discrimination based on the alleged refusal to consider the complainant for a job as a probation officer due to the fact that he was visually impaired and did not hold a valid driver's licence. According to Huddart J. (at page D/6293):

In view of the provisions of s. 12, any review of the question as to whether or not an investigation had been "completed" necessarily involves an examination of the exercise of the Council's discretion. The legislature has entrusted the responsibility to deal with human rights to the Council, a specialized body, uniquely qualified to make the assessment as to whether to discontinue proceedings, recommend a settlement, submit a report to the minister or designate one of its members to hear written or oral submissions, as that member specifies, after an inquiry of whatever nature and extent it determines to be appropriate to the circumstances. In these circumstances the only question is whether or not the council acted patently unreasonably in exercising its discretion.

What is patently unreasonable will depend on the circumstances of each case. The evidence uncovered by the investigation was insufficient to raise the inference of discrimination based on a physical disability. Evidence was obtained that the decision to disqualify Mr. Onischak from the employment competition was based solely on facts unrelated to physical disability. In these circumstances it was not patently unreasonable for the Council to conclude the investigation and order that the proceedings be discontinued without further inquiry and further response to the complainant.

The first observation to be made is that *Onischak* and *Cook* both involved complaints filed pursuant to the British Columbia Human Rights Act (S.B.C. 1984, c. 22). Nowhere in that Act is the Human Rights Council given the power to dismiss a complaint if it considers that further inquiry is not warranted. Rather, paragraph 14(1)(a) [as am. by S.B.C. 1989, c. 53, s. 5] of the British Columbia Human Rights Act provides no guidance with regard to the standard that the Council must apply in determining

lecture, va beaucoup trop loin dans l'autre sens. L'avocate de la requérante m'a cité la décision *Onischak v. British Columbia (Council of Human Rights)* (1989), 10 C.H.R.R. D/6290 (C.S.C.-B.) à l'appui de cette prétention. Dans la décision *Onischak*, le juge Huddart a repris les critères établis par le juge Wood dans l'affaire *Cook v. B.C. Council of Human Rights* (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 52 (C.S.), pour rejeter une plainte de discrimination fondée sur un prétendu refus d'étudier la candidature du plaignant à un poste d'agent de probation parce qu'il était malvoyant et qu'il n'était pas titulaire d'un permis de conduire valide. Selon le juge Huddart (à la page D/6293):

[TRADUCTION] En raison des dispositions de l'article 12, tout examen de la question de savoir si une enquête a été «complétée» ou non implique nécessairement l'examen de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du conseil. Le législateur a confié le pouvoir de trancher des questions relatives aux droits de la personne au Conseil, organisme spécialisé et particulièrement qualifié pour déterminer s'il y a lieu de mettre fin aux procédures, de recommander un règlement, de remettre un rapport au ministre ou de désigner l'un de ses membres pour l'audition de présentations écrites ou orales, à la satisfaction de ce membre, après l'enquête dont il détermine la nature et la portée en fonction des circonstances. Dans de telles circonstances, la seule question qui se pose est celle de savoir si le Conseil a agi de façon manifestement déraisonnable dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Le caractère manifestement déraisonnable doit être apprécié en fonction des circonstances de chaque espèce. La preuve établie par l'enquête ne suffisait pas à soulever l'inférence de discrimination fondée sur la déficience physique. Des éléments de preuve montrent que la décision de ne pas admettre M^{me} Onischak au concours pour le poste était fondée uniquement sur des faits sans aucun lien avec la déficience physique. Dans ces circonstances, il n'était pas manifestement déraisonnable que le conseil termine l'enquête et ordonne la fin des procédures sans enquête supplémentaire ni autre réponse au plaignant.

Il convient en premier lieu de relever que les décisions *Onischak* et *Cook* portaient toutes deux sur des plaintes déposées en vertu de la Human Rights Act de la Colombie-Britannique (S.C.-B. 1984, ch. 22). Aucune disposition de cette Loi n'habilite le Conseil des droits de la personne à rejeter une plainte s'il estime qu'une enquête supplémentaire n'est pas fondée. L'alinéa 14(1)a) [mod. par S.C.-B. 1989, ch. 53, art. 5] de la Human Rights Act de la Colombie-Britannique ne prévoit au contraire aucune directive

whether a proceeding should be discontinued. The provision merely states:

14. (1) On completion of an investigation, the chairman shall

(a) refer the complaint to the council for a determination as to whether the proceeding should be discontinued. . . .

It was therefore open to reviewing courts to refer, *inter alia*, to paragraph 14(1)(d), which makes the decision of an individual council member to dismiss or not to dismiss contingent on whether the complaint is justified or not (in other words, contingent on the merits of the case) in interpreting paragraph 14(1)(a). This is exactly what the B.C. Supreme Court appears to have done in *Cook* (at pages 61-62):

When considering whether or not to discontinue proceedings under s. 14(1)(a), it is my view that the council must employ an objective standard. The one that comes readily to mind is that to which the common law has frequent resort, namely, a standard which invokes a test of reasonableness. I conclude that when considering a complaint the council must determine whether there is any evidence upon which either a board of enquiry under s. 16, or a designated member of council under s. 14(1)(d), acting reasonably, could find the complaint to be proved on a balance of probabilities. If so, then it ought not to order proceedings discontinued under s. 14(1)(a), but, instead, it must move on to a consideration of the three remaining alternatives found in that subsection.

Furthermore, the statement of Huddart J., that judicial review of discretion is warranted only under circumstances of "patently unreasonable" exercise of that discretion, is not easily reconcilable with a standard that would allow review every time the court concludes that the evidence uncovered by an investigation raises an inference of discrimination. In the spirit of the Supreme Court of Canada in *Mossop*, deference must prevail over interventionism in so far as the CHRC deals with matters of fact-finding and adjudication, particularly with respect to matters over which the CHRC has been vested with such wide discretion, as in the case of the decision whether or not to dismiss a complaint pursuant to subsection 44(3).

en ce qui a trait à la norme que le Conseil doit appliquer pour déterminer s'il y a lieu de mettre fin à une procédure. Cette disposition porte simplement:

[TRADUCTION] 14. (1) À la fin d'une enquête, le président

a) renvoie la plainte au conseil pour qu'il détermine s'il y a lieu de mettre fin à la procédure.

Il était donc loisible aux cours saisies des demandes de contrôle d'invoquer, entre autres, les dispositions de l'alinéa 14(1)d) qui prévoient que la décision d'un membre du conseil de rejeter ou non une plainte est conditionnelle au fait que la plainte soit justifiée ou non (en d'autres termes, conditionnelle au bien-fondé de l'affaire) pour interpréter l'alinéa 14(1)a). C'est exactement ce que la Cour suprême de la Colombie-Britannique semble avoir fait dans la décision *Cook* (aux pages 61 et 62):

[TRADUCTION] Lorsqu'il est appelé à déterminer s'il y a lieu ou non de mettre fin aux procédures en vertu de l'alinéa 14(1)a), le conseil doit, selon moi, avoir recours à une norme objective. Celle qui vient d'abord à l'esprit est celle que la common law emploie fréquemment, à savoir une norme qui fait appel au critère du caractère raisonnable. Je conclus que lorsqu'il examine une plainte, le conseil doit déterminer s'il existe des éléments de preuve sur lesquels une commission d'enquête établie en vertu de l'article 16 ou un membre du conseil désigné en vertu de l'alinéa 14(1)d), agissant de façon raisonnable, pourrait conclure que la plainte est prouvée selon la prépondérance des probabilités. Le cas échéant, il ne devrait pas ordonner la fin des procédures en vertu de l'alinéa 14(1)a), mais il devrait plutôt considérer les trois autres possibilités mentionnées dans ce paragraphe.

En outre, la proposition du juge Huddart portant que le contrôle judiciaire du pouvoir discrétionnaire n'est justifié que dans des circonstances où l'exercice de ce pouvoir s'est fait de façon «manifestement déraisonnable» ne peut s'harmoniser facilement avec une norme qui permettrait un contrôle chaque fois que la cour conclut que la preuve produite au cours d'une enquête soulève une inférence de discrimination. Selon l'esprit de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mossop*, il faut privilégier la retenue plutôt que l'interventionnisme tant que la CCDP traite des questions d'appréciation des faits et de décision, tout particulièrement à l'égard de questions pour lesquelles la CCDP dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire, comme lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu de rejeter une plainte sous le régime du paragraphe 44(3).

In light of the fact that the power vested with the CHRC under subsection 44(3) is discretionary in nature, I must accept the following guiding statement of McIntyre J. in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pages 7-8:

It is, as well, a clearly-established rule that the courts should not interfere with the exercise of a discretion by a statutory authority merely because the court might have exercised the discretion in a different manner had it been charged with that responsibility. Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

Canadian courts may also review the exercise of discretionary power where such power has been exercised in a discriminatory, unfair, capricious or unreasonable manner. (See *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Hall & Co. Ltd. v. Shoreham-by-Sea Urban District Council*, [1964] 1 W.L.R. 240 (C.A.)). As Coffin J.A. writes in *N.S. Forest Industries v. N.S. Pulpwood Marketing Board* (1975), 12 N.S.R. (2d) 91 (S.C.), at page 115:

Examples of unreasonableness, include the failure of one exercising discretion to "direct himself properly in law", to "call his own attention to the matters which he is bound to consider". . . .

There is no evidence before me indicating that the CHRC failed to consider the material that was contained in the applicant's submission of February 6, 1992, nor am I convinced that the CHRC's decision to dismiss the complaint was the result of bad faith, irrelevant considerations or improper purposes. I am furthermore not convinced that the decision was unreasonable in light of all of the material that was before the CHRC. The CHRC simply exercised its discretion and made a decision that was open to it to make based on the evidence before it.

iii) Is the CHRC's conclusion that the applicant's allegation of discrimination is unfounded a finding of fact that was made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it, and there-

Compte tenu du fait que le pouvoir conféré à la CCDP par le paragraphe 44(3) est de nature discrétionnaire, je dois accepter la ligne directrice suivante énoncée par le juge McIntyre dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pages 7 et 8:

C'est aussi une règle bien établie que les cours ne doivent pas s'ingérer dans l'exercice qu'un organisme désigné par la loi fait d'un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé. Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

Les cours canadiennes peuvent aussi contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaire lorsque celui-ci a été exercé de manière discriminatoire, injuste, arbitraire ou déraisonnable. (Voir *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Hall & Co. Ltd. v. Shoreham-by-Sea Urban District Council*, [1964] 1 W.L.R. 240 (C.A.)). Comme l'a écrit le juge Coffin, J.C.A., dans la décision *N.S. Forest Industries v. N.S. Pulpwood Marketing Board* (1975), 12 N.S.R. (2d) 91 (C.S.), à la page 115:

[TRADUCTION] Les exemples de caractère déraisonnable comprennent l'omission d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour «s'orienter justement selon le droit», pour «faire porter son attention sur les questions qu'il faut examiner» . . .

On ne m'a présenté aucune preuve qui me montre que la CCDP a omis d'examiner les éléments compris dans les observations présentées par la requérante le 6 février 1992, et je ne suis pas non plus convaincu que la décision de la CCDP de rejeter la plainte soit le résultat de la mauvaise foi, de considérations dépourvues de pertinence ou de motifs injustifiés. Je ne suis pas non plus convaincu que la décision soit déraisonnable eu égard à tous les éléments dont disposait la CCDP. La CCDP a tout simplement exercé son pouvoir discrétionnaire et pris une décision qu'il lui était loisible d'arrêter en se fondant sur les éléments de preuve dont elle disposait.

iii) La conclusion de la CCDP portant que l'allégation de discrimination de la requérante n'est pas fondée est-elle une conclusion de fait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments

fore subject to judicial review according to subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*?

On this matter, I must disagree with the premise of the applicant, that the conclusion that the issue of the foundedness of the applicant's allegation of discrimination is a question of fact, as opposed to a question of law. As stated by Professor Wade (*Administrative Law*, 6th ed., at pages 938-939):

Questions of law must be distinguished from questions of fact, but this has always been one of the situations where the rules have taken different forms under judicial manipulation

The simpler and more logical doctrine has been recognised in many judgments. This is that matters of fact are the primary facts of the particular case which have to be established before the law can be applied, the 'facts which are observed by the witnesses and proved by testimony', to which should be added any facts of common knowledge of which the court will take notice without proof. Whether these facts, once established, satisfy some legal definition or requirement must be a question of law, for the question then is how to interpret and apply the law to those established facts.

It is therefore not possible for the applicant to argue that the finding of the CHRC, that the applicant's allegation of discrimination is unfounded, is a finding of fact made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it, pursuant to paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act*.

III. CONCLUSION

For the reasons stated above, this application for judicial review is dismissed.

dont la CCDP disposait, et partant, susceptible de contrôle judiciaire en vertu du paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*?

a Sur cette question, je dois exprimer mon désaccord avec la proposition de la requérante selon laquelle la conclusion relative au bien-fondé de l'allégation de discrimination de la requérante est une question de fait, par opposition à une question de droit. Comme b l'a écrit le professeur Wade (*Administrative Law*, 6^e éd., aux pages 938 et 939):

[TRADUCTION] Les questions de droit doivent être distinguées des questions de fait, mais c'est là un domaine où les règles ont pris diverses formes sous l'effet de l'interprétation judiciaire

La doctrine la plus simple et la plus logique a été reconnue dans nombre de jugements. Elle veut que les questions de fait soient les principaux faits de l'espèce qui doivent être établis avant que le droit ne puisse s'appliquer, les «faits qui sont observés par les témoins et prouvés par témoignage», auxquels d il faudrait ajouter tout fait de notoriété publique, dont la cour peut prendre connaissance d'office sans que preuve doive en être faite. La question de savoir si ces faits, dès qu'ils ont été établis, satisfont à une définition ou à un critère légal doit e demander comment interpréter la loi et l'appliquer à ces faits établis.

Il n'est donc pas loisible à la requérante de prétendre que la conclusion de la CCDP portant que l'allégation de discrimination de la requérante n'est pas fondée est une conclusion de fait tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont la CCDP disposait, et partant, susceptible de contrôle judiciaire en vertu de l'alinéa 18.1(4)d) de la g *Loi sur la Cour fédérale*.

III. CONCLUSION

h Pour ces motifs, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.