

A-222-98

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada (*Appellant*) (*Respondent*)

and

Canadian Telephone Employees Association and Femmes-Action (*Co-Appellants*) (*Respondents*)

v.

Bell Canada (*Respondent*) (*Applicant*)

and

Canadian Human Rights Commission (*Intervener*)

INDEXED AS: BELL CANADA v. COMMUNICATIONS, ENERGY AND PAPERWORKERS UNION OF CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Isaac C.J., Décary and Sexton J.J.A.—Ottawa, October 13, 14, 15, 16 and November 17, 1998.

Human rights — Unions filing complaints of discriminatory practice under CHRA, s. 11 on basis of differences in wages between male, female employees performing work of equal value — Respondent seeking to set aside decision of CHRC to request appointment of Tribunal to investigate complaints — Conclusions of Joint Study, Commission's own findings suggesting possibility of discrimination contrary to s. 11 — Motions Judge applying wrong principle of law in raising issue of correct interpretation of s. 11.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Motions Judge quashing CHRC's decision to appoint Tribunal to inquire into pay equity complaints against respondent — Commission not required to give reasons for decision — Acting as administrative, screening body, not deciding complaint on merits — Act granting Commission latitude when performing screening function on receipt of investigation report — Commission's finding complaints not out of time unassailable — Systemic discrimination extending over time — Commission considering Revised Report, respondent's submission on it, further submissions by respondent before reaching decision — Procedural fairness complied with.

A-222-98

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (*appelant*) (*intimé*)

et

Association canadienne des employés de téléphone et Femmes-Action (*co-appellants*) (*intimés*)

c.

Bell Canada (*intimée*) (*requérante*)

et

Commission canadienne des droits de la personne (*intervenante*)

RÉPERTORIÉ: BELL CANADA c. SYNDICAT CANADIEN DES COMMUNICATIONS, DE L'ÉNERGIE ET DU PAPIER (C.A.)

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Décary et Sexton, J.C.A.—Ottawa, 13, 14, 15, 16 octobre et 17 novembre 1998.

Droits de la personne — Plaintes d'acte discriminatoire déposées par des syndicats en vertu de l'art. 11 de la LCDP en raison de disparités salariales entre les employés masculins et féminins exécutant des fonctions de valeur égale — L'intimée a demandé l'annulation de la décision de la CCDP de demander la formation d'un tribunal devant examiner les plaintes — Les conclusions de l'étude mixte et les conclusions de la Commission elle-même laissaient voir une possibilité de discrimination contraire à l'art. 11 — Le juge des requêtes a appliqué un principe de droit erroné en soulevant la question de l'interprétation de l'art. 11.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Le juge des requêtes a annulé la décision de la CCDP de constituer un tribunal devant examiner les plaintes relatives à l'équité salariale déposées contre l'intimée — La Commission n'était pas tenue de fournir les motifs de sa décision — Elle a des fonctions d'administration et d'examen préalable et ne se prononce pas sur le bien-fondé d'une plainte — La Loi confère à la Commission toute latitude dans l'exécution de sa fonction d'examen préalable au moment de la réception d'un rapport d'enquête — La conclusion de la Commission que les plaintes n'ont pas été déposées hors délai était inattaquable — La discrimination systématique se poursuit dans le temps — La Commission a examiné le rapport révisé, les observations de l'intimée sur ce dernier ainsi que d'autres observations présentées par l'intimée, avant de

Practice — Parties — Standing — Respondent challenging unions' status to bring complaint under CHRA, ss. 40, 41 — Unions' status as "group of individuals" under Act, s. 40(1) not questioned — S. 40(2) allowing complaint to go forward even where consent of complainants not obtained — Alleged victims having endorsed unions' actions throughout — Absent bad faith, use of mechanism of complaint by union under Act, s. 11 to force revision of collective agreement negotiated by it not legally wrong.

This was an appeal from a Trial Division decision quashing the decision made by the Canadian Human Rights Commission to request the appointment of a Human Rights Tribunal to inquire into complaints filed by the appellants against the respondent Bell Canada. The complainants alleged discriminatory practice on the part of Bell, prohibited by section 11 of the *Canadian Human Rights Act*, in establishing or maintaining "differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value". Following discussion of "pay equity" issues during the contract negotiations in 1988 between Bell and two of the unions herein, a Joint Study was undertaken the purpose and scope of which was to assess the equity in compensation systems for work performed in female dominated classes within the bargaining units represented by the unions. A Final Report was issued on November 23, 1992 finding "patterns of disparity" which revealed "that female-dominated jobs receive from \$1.99 to \$5.35 less per hour than male-dominated jobs of equal value". In September 1993, following the issuance of the Final Report, Bell made a "pay equity" adjustment of approximately 1% of salary for each affected employee and announced a similar payment for September 1994. The unions were of the view that these adjustments did not close the wage gap. Unable to negotiate a settlement, they decided to each file a systemic complaint. After unsuccessful mediation efforts, the Canadian Human Rights Commission issued an Investigation Report in May 1995 and a Revised Investigation Report in November of the same year. It officially informed Bell on May 27, 1996 of its decision to refer the seven complaints at issue and to request the appointment of a single tribunal. Bell filed an application for judicial review of that decision. The Motions Judge allowed the application and quashed the Commission's decision. Four issues were raised on appeal: (1) the merits of the complaints; (2) the exercise by the Commission of its discretionary powers; (3) the fairness of the investigation and decision-making process; (4) the status of the unions to file complaints under section 11 of the Act.

rendre sa décision — Les règles de l'équité procédurale ont été respectées.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — L'intimée a contesté le statut des syndicats quant au dépôt d'une plainte en vertu des art. 40 et 41 de la LCDP — Le statut des syndicats comme «groupe d'individus» au sens de l'art. 40(1) de la Loi n'a pas été remis en question — L'art. 40(2) permet la poursuite de la plainte même lorsque le consentement des plaignants n'a pas été obtenu — Les victimes alléguées ont approuvé les actions de leurs syndicats tout au long du processus — En l'absence de mauvaise foi, l'utilisation par un syndicat du mécanisme de plainte prévu par l'art. 11 de la Loi pour forcer la révision d'une convention collective qu'il a négociée n'est pas interdite par la loi.

Il s'agit d'un appel de la décision de la Section de première instance annulant la décision de la Commission canadienne des droits de la personne de demander la constitution d'un tribunal des droits de la personne devant examiner des plaintes déposées par les appelants contre l'intimée Bell Canada. Les plaignants ont allégué que Bell avait commis un acte discriminatoire prohibé par l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en établissant ou en maintenant «la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes». À la suite des pourparlers portant sur les questions relatives à l'«équité salariale» pendant les négociations de convention collective en 1988 entre Bell et les deux syndicats en cause, une étude mixte a été entreprise dans le but d'évaluer l'équité des systèmes de rémunération quant au travail effectué dans les catégories à prédominance féminine des unités de négociation représentées par les syndicats. Un rapport final, produit le 23 novembre 1992, concluait à l'existence de «disparités structurelles» qui montraient «que les emplois à prépondérance féminine sont rémunérés entre 1,99 \$ et 5,35 \$ de moins de l'heure que les emplois à prépondérance masculine de valeur égale». En septembre 1993, à la suite de la sortie du rapport final, Bell a procédé, à des fins d'«équité salariale», à une majoration d'environ 1 % de la rémunération de chaque employé touché et a annoncé qu'elle prévoyait faire de même en septembre 1994. Les syndicats étaient d'avis que ces majorations n'éliminaient pas l'écart salarial. Incapables d'en arriver à une entente, ils ont décidé de déposer des plaintes systématiques. Après d'infructueux efforts de médiation, la Commission a produit son rapport d'enquête en mai 1995 et son rapport d'enquête révisé en novembre de la même année. Elle a officiellement informé Bell, le 27 mai 1996, de sa décision de déférer les sept plaintes en cause et de demander la formation d'un tribunal unique. Bell a déposé une demande de contrôle judiciaire de cette décision. Le juge des requêtes a accueilli la demande et annulé la décision de la Commission. Quatre questions litigieuses ont été soulevées en appel: 1) le bien-fondé des plaintes; 2) l'exercice, par la Commission, de ses pouvoirs discrétionnaires; 3) l'équité de l'enquête et du processus de

Held, the appeal should be allowed.

(1) When deciding whether a complaint should be referred to a tribunal for inquiry under sections 44 and 49 of the *Canadian Human Rights Act*, the Commission acts as an administrative and screening body and does not decide a complaint on its merits. It is sufficient for the Commission to be satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted. The conclusions of the Joint Study combined with the Commission's own findings were sufficient to suggest that some discrimination contrary to section 11 had occurred. Nothing more was asked at that preliminary stage. The Commission was satisfied that the Joint Study had some merit. The Court needed not agree with the Commission's opinions. The Motions Judge erred in ignoring sections 43, 44 and 49 of the Act and his premise that "what is principally at issue in this case is the correct interpretation of s. 11". That was not the issue at this stage. The decision attacked was the decision to request the appointment of a Human Rights Tribunal. It will be the duty of the Tribunal to determine whether the complaints are well founded or not and the Tribunal will not be bound by the interpretation given to section 11 by the investigator and presumably adopted by the Commission.

(2) The Commission did not give formal reasons for its decision and was not required by the Act to do so. It enjoys great latitude when it is performing its screening function on receipt of an investigation report. As a general rule, Parliament did not want the courts at this stage to intervene lightly in the Commission's decisions. The Commission's ruling that the complaints were of such a nature as to be consolidated for the purposes of the inquiry was open to it. Its finding that the complaints were not out of time was also unassailable. Systemic discrimination by its very nature extends over time. The starting date for filing a complaint in this case was the date of issuance of the Final Report of the Joint Study. The Commission was also satisfied that the complaints were specific enough.

(3) With respect to procedural fairness, the Commission did precisely what the case law of this Court has told it to do. It gave Bell a copy of the Draft Investigation Report, of the Investigation Report and of the Revised Investigation Report. Bell had full opportunity to respond to each of these reports and seized it every time. The Commission considered the Revised Report, Bell's submissions on it and further submissions by Bell before finally reaching its decision. It could have done nothing more. In preparing her

prise de décision; 4) le statut des syndicats quant au dépôt des plaintes en vertu de l'article 11 de la Loi.

Arrêt: l'appel est accueilli.

1) Lorsqu'elle décide de déférer ou non une plainte à un tribunal à des fins d'enquête en vertu des articles 44 et 49 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission exerce des fonctions d'administration et d'examen préalable et ne se prononce pas sur son bien-fondé. Il suffit que la Commission soit convaincue que, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l'examen de celle-ci est justifié. Les conclusions de l'étude mixte, en plus des conclusions auxquelles en est arrivée la Commission elle-même, étaient suffisantes pour laisser voir la possibilité qu'un acte de discrimination contraire à l'article 11 avait eu lieu. Rien de plus n'était demandé à cette étape préliminaire. La Commission était convaincue que l'étude mixte avait un certain fondement. Il n'était pas nécessaire que la Cour soit d'accord avec les opinions de la Commission. Le juge des requêtes a commis une erreur en omettant de tenir compte des articles 43, 44 et 49 de la Loi et en partant de la prémisse que «la principale question en litige en l'espèce porte sur l'interprétation de l'article 11». Il ne s'agissait pas du tout de la question à trancher à cette étape. La décision contestée était la décision de demander la formation d'un tribunal des droits de la personne. Il incombera à ce tribunal d'examiner le bien-fondé des plaintes, et le tribunal ne sera lié d'aucune façon par l'interprétation que l'enquêteur a donnée à l'article 11 et que la Commission a vraisemblablement adoptée.

2) La Commission n'a fourni aucun motif officiel au soutien de sa décision et la Loi ne l'obligeait pas à le faire. Elle jouit de beaucoup de latitude dans l'exécution de sa fonction d'examen préalable au moment de la réception d'un rapport d'enquête. En règle générale, le législateur ne voulait pas que les cours interviennent à la légère dans les décisions prises par la Commission à cette étape. La Commission avait le pouvoir de conclure que la nature des plaintes nécessitait leur jonction aux fins de l'enquête. Sa conclusion selon laquelle les plaintes n'avaient pas été déposées hors délai était aussi inattaquable. La discrimination systémique, de par sa nature, se poursuit dans le temps. La date de départ pour le dépôt d'une plainte en l'espèce était la date de production du rapport final de l'étude mixte. La Commission a, de plus, conclu que les plaintes étaient assez précises.

3) En ce qui concerne l'équité procédurale, la Commission a fait exactement ce que la jurisprudence de la Cour lui avait dit de faire. Elle a remis à Bell une copie du rapport d'enquête préliminaire, du rapport d'enquête et du rapport d'enquête révisé. Bell a eu l'entière possibilité de répondre à tous ces rapports et s'en est prévalu chaque fois. La Commission a examiné le rapport révisé, les observations de Bell sur ce dernier ainsi que d'autres observations présentées par Bell, avant de finalement rendre sa décision. Elle

report the investigator was not acting independently of the Commission and was not neutral to both parties. The investigator acts as an extension of the Commission and prepares a report for it.

(4) Bell has challenged the status of the unions to bring a complaint based on subsection 40(2) and paragraph 41(d) of the Act. The accepted practice of granting unions status as a "group of individuals" in subsection 40(1) of the Act has not been questioned. The answer to Bell's first ground is that subsection 40(2) permits a complaint to go forward even where the complainant's consent is not obtained. It was not unreasonable for the Commission not to seek the consent of the alleged victims. The whole history of the case suggested that the alleged victims had endorsed the actions of their unions throughout. Bell's second ground was that the complaints were vexatious and made in bad faith within the meaning of paragraph 41(d), because unions should be estopped from attacking wages they have themselves negotiated. It may appear self-serving and unethical for a union to use the mechanism of a complaint under section 11 to force the revision of a collective agreement it has freshly negotiated, but absent bad faith it is not legally wrong. The Act must be applied as it is, not as it might have been.

n'aurait rien pu faire de plus. Lors de la préparation de son rapport, l'enquêteur n'agissait pas de façon indépendante vis-à-vis la Commission et n'était pas neutre envers les deux parties. Il agit en tant que prolongement de la Commission et établit un rapport à son intention.

4) Bell a contesté le statut des syndicats quant au dépôt d'une plainte, et ce, en s'appuyant sur le paragraphe 40(2) et sur l'alinéa 41d) de la Loi. La pratique courante d'accorder aux syndicats le statut de «groupe d'individus», au sens du paragraphe 40(1) de la Loi, n'a pas été remise en question. Le premier moyen de Bell est réglé par le paragraphe 40(2), qui permet la poursuite de la plainte même en l'absence du consentement du plaignant. Il n'était pas déraisonnable de la part de la Commission de ne pas tenter d'obtenir le consentement des victimes alléguées. L'ensemble des faits de l'espèce indiquaient que les victimes alléguées avaient approuvé les actes accomplis par leurs syndicats tout au long du processus. Le second moyen de Bell était que les plaintes étaient vexatoires et entachées de mauvaise foi au sens de l'alinéa 41d), car les syndicats devraient être irrecevables à contester les salaires qu'ils ont eux-mêmes négociés. Un syndicat peut paraître servir ses propres intérêts et agir contrairement à l'éthique lorsqu'il utilise le mécanisme de plainte prévu par l'article 11, pour forcer la révision de la convention collective qu'il a tout juste négociée, mais, en l'absence de mauvaise foi, la loi ne l'interdit pas. La Loi doit être appliquée telle qu'elle est, et non telle qu'elle aurait pu être.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 182(1),(2).
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 7, 10(b), 11(1),(2), 40(1),(2),(3),(4) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), s. 31, s. 62), 41(a),(b),(c),(d),(e), 43(1),(2) (as am. *idem*, s. 63), 44(1),(2),(3) (as am. *idem*, s. 64), 49(1) (as am. *idem*, s. 66), (1.1) (as am. *idem*).
Employment Equity Act, S.C. 1995, c. 44.
Equal Wages Guidelines, 1986, SOR/86-1082, ss. 11(1), 12.
Human Rights Act, S.B.C. 1984, c. 22, ss. 8, 9.
Pay Equity Act, R.S.O. 1990, c. P.7.
Pay Equity Act, C.C.S.M. c. P13.
Pay Equity Act, R.S.N.S. 1989, c. 337.
Pay Equity Act, R.S.P.E.I. 1988, c. P-2.
Pay Equity Act, S.N.B. 1989, c. P-5.01.
Pay Equity Act, S.Q. 1996, c. 43.
Saskatchewan Human Rights Code (The), S.S. 1979, c. S-24.1, ss. 16 (as am. by S.S. 1989-90, c. 23, s. 12; 1993, c. 61, s. 11), 18 (as am. by S.S. 1989-90, c. 23, s. 14; 1993, c. 61, s. 13).

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 182(1),(2).
Human Rights Act, S.B.C. 1984, ch. 22, art. 8, 9.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 7, 10b), 11(1),(2), 40(1),(2),(3),(4) (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 62), 41a),b),c),d),e) (mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 34), 43(1),(2) (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 63), 44(1),(2),(3) (mod., *idem*, art. 64), 49(1) (mod., *idem*, art. 66), (1.1) (mod., *idem*).
Loi sur l'égalité des salaires, C.P.L.M. ch. P13.
Loi sur l'équité en matière d'emploi, L.C. 1995, ch. 44.
Loi sur l'équité salariale, L.N.-B. 1989, ch. P-5.01.
Loi sur l'équité salariale, L.Q. 1996, ch. 43.
Loi sur l'équité salariale, L.R.O. 1990, ch. P-7.
Ordonnance de 1986 sur la parité salariale, DORS/86-1082, art. 11(1), 12.
Pay Equity Act, R.S.N.S. 1989, ch. 337.
Pay Equity Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-2.
Saskatchewan Human Rights Code (The), S.S. 1979, ch. S-24.1, art. 16 (mod. par S.S. 1989-90, ch. 23, art. 12; 1993, ch. 61, art. 11), 18 (mod. par S.S. 1989-90, ch. 23, art. 14; 1993, ch. 61, art. 13).

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; 11 C.H.R.R. D/1; 89 CLLC 17,022; 100 N.R. 241; *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Department of National Defence)*, [1996] 3 F.C. 789; (1996), 27 C.H.R.R. D/488; 199 N.R. 81 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Central Okanagan School District No. 23 v. Renaud, [1992] 2 S.C.R. 970; [1992] 6 W.W.R. 193; (1992), 71 B.C.L.R. (2d) 145; 13 B.C.A.C. 245; 16 C.H.R.R. D/425; 141 N.R. 185; 24 W.A.C. 245; *Canada Safeway Ltd. v. Saskatchewan (Human Rights Commission)* (1997), 150 D.L.R. (4th) 207; 158 Sask. R. 1; 153 W.A.C. 1; [1998] 1 W.W.R. 155; 97 CLLC 230-031 (Sask. C.A.).

REFERRED TO:

Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.); *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854; (1996), 140 D.L.R. (4th) 193; 40 C.R.R. (2d) 81; 204 N.R. 1; *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.); *Slattery v. Canadian Human Rights Commission* (1996), 205 N.R. 383 (F.C.A.).

APPEAL from a Trial Division decision ((1998), 143 F.T.R. 81) quashing a decision made by the Canadian Human Rights Commission to request the appointment of a Human Rights Tribunal pursuant to section 49 of the *Canadian Human Rights Act*. Appeal allowed.

APPEARANCES:

Peter C. Engelmann and Richard Ellis for appellant.
Larry Steinberg and Fiona J. Campbell for co-appellants.
Roy L. Heenan, Thomas E. F. Brady and E. Joy Noonan for respondent.
René Duval and Julie Beauchemin for intervener.

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; 11 C.H.R.R. D/1; 89 CLLC 17,022; 100 N.R. 241; *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Ministère de la Défense nationale)*, [1996] 3 C.F. 789; (1996), 27 C.H.R.R. D/488; 199 N.R. 81 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud, [1992] 2 R.C.S. 970; [1992] 6 W.W.R. 193; (1992), 71 B.C.L.R. (2d) 145; 13 B.C.A.C. 245; 16 C.H.R.R. D/425; 141 N.R. 185; 24 W.A.C. 245; *Canada Safeway Ltd. v. Saskatchewan (Human Rights Commission)* (1997), 150 D.L.R. (4th) 207; 158 Sask. R. 1; 153 W.A.C. 1; [1998] 1 W.W.R. 155; 97 CLLC 230-031 (C.A. Sask.).

DÉCISIONS CITÉES:

Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.); *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; (1996), 140 D.L.R. (4th) 193; 40 C.R.R. (2d) 81; 204 N.R. 1; *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.); *Slattery c. Commission canadienne des droits de la personne* (1996), 205 N.R. 383 (C.A.F.).

APPEL de la décision de la Section de première instance ((1998), 143 F.T.R. 81) annulant la décision de la Commission canadienne des droits de la personne de demander la formation d'un tribunal des droits de la personne conformément à l'article 49 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

Peter C. Engelmann et Richard Ellis pour l'appellant.
Larry Steinberg et Fiona J. Campbell pour les co-appelants.
Roy L. Heenan, Thomas E. F. Brady et E. Joy Noonan pour l'intimée.
René Duval et Julie Beauchemin pour l'intervenant.

SOLICITORS OF RECORD:

Caroline Engelmann Gottheil, Ottawa, for appellant.
Koskie Minskie, Toronto, for co-appellants.
Heenan Blaikie, Montréal, for respondent.
Canadian Human Rights Commission, Legal Services, Ottawa, for intervener.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Caroline Engelmann Gottheil, Ottawa, pour l'appelant.
Koskie Minskie, Toronto, pour les co-appellants.
Heenan Blaikie, Montréal, pour l'intimée.
Commission canadienne des droits de la personne, Services juridiques, Ottawa, pour l'intervenante.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

[1] DÉCARY J.A.: At issue in this appeal is the decision made by the Canadian Human Rights Commission (the Commission) on May 27, 1996 to request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a Human Rights Tribunal (the Tribunal) in accordance with section 49 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, as amended up to July, 1996 [R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 66] (the Act). The Tribunal was to inquire into seven complaints filed against Bell Canada (Bell) by the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada (CEP) (previously known as Communications Workers of Canada (CWC)), the Canadian Telephone Employees Association (CTEA) and a group called Femmes-Action. Essentially, the complaints allege that Bell had followed a discriminatory practice, prohibited by section 11 of the Act, in establishing or maintaining "differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value". The complaint by Femmes-Action also alleges discriminatory practice contrary to paragraph 10(b) of the Act (entering into discriminatory agreement).

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Cet appel porte sur la décision rendue le 27 mai 1996 par la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) demandant au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal des droits de la personne (le tribunal) conformément à l'article 49 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, et ses modifications, en date de juillet 1996 [L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 66] (la Loi). Le tribunal devait se pencher sur sept plaintes déposées contre Bell Canada (Bell) par le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) (connu auparavant comme le Syndicat des travailleurs en communication du Canada (STC)), l'Association canadienne des employés de téléphone (ACET) et par un groupe appelé Femmes-Action. Essentiellement, il est allégué dans les plaintes que Bell a commis un acte discriminatoire prohibé par l'article 11 de la Loi en établissant ou en maintenant [TRADUCTION] «la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes». La plainte de Femmes-Action allègue également l'existence d'actes discriminatoires contraires à l'alinéa 10b) de la Loi (conclure une entente discriminatoire).

[2] I note at the outset that the complaints are erroneously referred to by the parties and the Commission as "pay equity complaints". Section 11 refers to "differences in wages" ("*disparité salariale*") and its marginal note reads "Equal wages" ("*disparité salariale discriminatoire*"). The words "pay equity" have yet to make their way into federal legislation or regulation and they are nowhere to be seen even in the

[2] Je souligne au départ que les plaintes sont erronément désignées par les parties et par la Commission comme des «plaintes relatives à l'équité salariale». L'article 11 mentionne la «disparité salariale» («*differences in wages*») et sa note marginale se lit «disparité salariale discriminatoire» («*equal wages*»). Les mots «équité salariale» ne font toujours pas partie de la réglementation et de la législation fédérales, et

most recent statute dealing with “employment equity” (*Employment Equity Act*, S.C. 1995, c. 44). On the other hand, provincial statutes have been using the “pay equity” concept for years, remarkably in legislation other than human rights codes (see *Pay Equity Act*, R.S.O. 1990, c. P.7; *Pay Equity Act*, C.C.S.M. c. P13; *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-2; *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, c. 337; *Pay Equity Act*, S.N.B. 1989, c. P-5.01; and *Pay Equity Act*, S.Q. 1996, c. 43). To avoid confusion the words used should be the very words adopted by the Motions Judge [(1998), 143 F.T.R. 81 (T.D.), at page 97], i.e. “wage discrimination complaints”.

[3] On June 14, 1996 Bell filed an application for judicial review of the May 27, 1996 decision of the Commission. It sought “an order in the nature of certiorari quashing the decision”, “an order prohibiting any further proceedings by the Canadian Human Rights Commission in respect of the . . . complaints, or any of them”, “a declaration that the Canadian Human Rights Commission had no reasonable grounds for requesting the President of the Canadian Human Rights Tribunal [panel] to name a Human Rights Tribunal” or, “in the alternative, a declaration that Bell should not, in the circumstances of the Commission’s present investigation, have to defend itself before a Canadian Human Rights Tribunal in respect of the . . . complaints or any of them”. (A.B., Vol. 2, at pages 1-2.)

[4] The application was based on the following grounds (A.B., Vol. 2, at pages 2-4):

- 1) The decision of the Canadian Human Rights Commission (the “**Commission**”) to request the naming of a Human Rights Tribunal is wholly vitiated by the bias against the applicant Bell Canada (“**Bell**”) which pervaded the Commission’s investigation of the complaints brought by the respondents and which has denied Bell the procedural fairness in this investigation to which it

ne figurent nulle part, pas même dans la loi la plus récente portant sur «l’équité en matière d’emploi» (*Loi sur l’équité en matière d’emploi*, L.C. 1995, ch. 44). D’autre part, les lois provinciales utilisent le concept de «l’équité salariale» depuis des années et, fait à signaler, dans des lois autres que celles portant sur les droits de la personne (voir la *Loi sur l’équité salariale*, L.R.O. (1990), ch. P.7; la *Loi sur l’égalité des salaires*, C.P.L.M. ch. P13; la *Pay Equity Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-2; la *Pay Equity Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 337; la *Loi sur l’équité salariale*, L.N.-B. 1989, ch. P-5.01 et la *Loi sur l’équité salariale*, L.Q. 1996, ch. 43). Afin d’éviter toute confusion, les mots utilisés en l’espèce seront ceux-là mêmes que le juge des requêtes [(1998), 143 F.T.R. 81 (1^{re} inst.), à la page 97] a adoptés, c’est-à-dire «plaintes en matière de disparité salariale».

[3] Le 14 juin 1996, Bell a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision du 27 mai 1996 de la Commission. Elle cherchait à obtenir [TRADUCTION] «une ordonnance de certiorari annulant la décision», «une ordonnance interdisant toute autre procédure de la part de la Commission canadienne des droits de la personne à l’égard des plaintes», «un jugement déclaratoire portant que la Commission canadienne des droits de la personne n’avait aucun motif raisonnable de demander au président du [Comité du] tribunal canadien des droits de la personne de désigner un tribunal des droits de la personne» ou, [TRADUCTION] «subsidièrement, un jugement déclaratoire portant que Bell ne devrait pas, dans le cadre de la présente enquête de la Commission, être tenue de se défendre devant un tribunal canadien des droits de la personne à l’égard de l’une ou l’autre des plaintes». (D.A., vol. 2, aux pages 1 et 2.)

[4] La demande était fondée sur les motifs suivants (D.A., vol. 2, aux pages 2 à 4):

[TRADUCTION]

- 1) La décision par laquelle la Commission canadienne des droits de la personne (la **Commission**) a demandé la formation d’un tribunal des droits de la personne est entièrement viciée par la partialité dont la Commission a fait preuve contre Bell Canada (**Bell**) tout au long de l’enquête qu’elle a menée au sujet des plaintes déposées par les intimés et qui a eu pour effet de nier à Bell

- is entitled;
- 2) The Commission has erred in law and denied Bell procedural fairness by not exercising its power and duty under paragraph 41(d) of the *Canadian Human Rights Act* and not rejecting as vexatious and in bad faith the complaints by the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada ("CEP") and the Canadian Telephone Employees Association ("CTEA") that wages which they themselves had freely negotiated in collective agreements binding on them and on Bell under section 56 of the *Canadian Labour Code* were contrary to the *Canadian Human Rights Act*;
 - 3) The Commission has erred in law and denied Bell procedural fairness by not exercising its powers and duties under subsection 40(2) and paragraph 41(b) of the *Canadian Human Rights Act* and not denying the CEP and CTEA status as complainants, despite the absence of proof that any of the alleged victims of discrimination had consented to their so acting, and despite the existence of the alternative remedy of collective bargaining under the *Canada Labour Code*;
 - 4) The Commission found in 1984, in 1985 and again in 1987 that Bell was not discriminating in wages on the basis of sex and dismissed complaints by the same complainant union, CEP (then known as the Communications Workers of Canada) alleging that wages paid the female-dominated jobs chosen by the union were discriminatory as compared to the male-dominated jobs again chosen by the same union. Without any evidence of any discriminatory wage increases since the time of its previous decisions, without making any appropriate job to job comparison and in the absence of a statistically significant change in the relationship between wages of the male and female-dominated jobs, the Commission has erred in law and has acted arbitrarily in deciding that grounds now exist to request the naming of a Human Rights Tribunal to inquire into the complaints covering the same jobs.
 - 5) The Commission's decision to request the naming of a Human Rights Tribunal on an Investigation Report which was exclusively based upon a study of certain jobs at Bell carried out in 1991-1992 solely for purposes of collective bargaining between Bell, the CEP
- l'équité procédurale à laquelle elle a droit au cours de cette enquête;
 - 2) La Commission a commis une erreur de droit et nié à Bell l'équité procédurale en omettant d'exercer ses fonctions en vertu de l'alinéa 41d) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de rejeter, au motif qu'elles étaient vexatoires et entachées de mauvaise foi, les plaintes dans lesquelles le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) et l'Association canadienne des employés de téléphone (ACET) ont soutenu que les salaires qu'ils avaient eux-mêmes librement négociés dans des conventions collectives auxquelles ils étaient avec Bell liés en vertu de l'article 56 du *Code canadien du travail* allaient à l'encontre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;
 - 3) La Commission a commis une erreur de droit et nié à Bell l'équité procédurale en omettant d'exercer les fonctions dont elle est investie en vertu du paragraphe 40(2) et de l'alinéa 41b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et de nier au SCEP et à l'ACET le statut de plaignants, malgré l'absence de preuve indiquant que l'une ou l'autre des «victimes» de la discrimination avait consenti à ce qu'ils agissent ainsi et malgré l'existence de la réparation subsidiaire de la négociation collective sous le régime du *Code canadien du travail*;
 - 4) En 1984, 1985 et 1987, la Commission a conclu que Bell ne pratiquait pas la discrimination salariale fondée sur le sexe et a rejeté les plaintes du même syndicat, le SCEP (alors appelé Syndicat des travailleurs en communication du Canada), selon lesquelles les salaires versés pour les emplois à prédominance féminine choisis par le syndicat étaient discriminatoires comparativement à ceux des emplois à prédominance masculine également choisis par le même syndicat. Étant donné qu'elle n'était saisie d'aucun élément de preuve indiquant que les salaires avaient été augmentés de façon discriminatoire depuis ses décisions précédentes, et qu'elle n'avait pas procédé à une comparaison satisfaisante entre les emplois, et en l'absence de modification significative sur le plan statistique en ce qui a trait aux liens entre les salaires des emplois à prédominance masculine et ceux des emplois à prédominance féminine, la Commission a commis une erreur de droit et agi de façon arbitraire lorsqu'elle a conclu à l'existence de motifs permettant de demander la formation d'un tribunal des droits de la personne pour mener une enquête sur les plaintes portant sur les mêmes emplois.
 - 5) La décision par laquelle la Commission a demandé la formation d'un tribunal des droits de la personne au vu d'un rapport d'enquête qui était fondé exclusivement sur une étude de certains emplois exercés chez Bell en 1991 et 1992, et ce, uniquement pour les négociations

and CTEA constitutes an error of law. Because of the methods used in its preparation and the method of analysis adopted, this study never was a job to job study and is not capable of giving rise to any inference that Bell has paid wages which discriminate on the basis of sex contrary to the *Canadian Human Rights Act*;

- 6) The Commission has erred in law and denied Bell procedural fairness by requesting the naming of a Human Rights Tribunal for the investigation of complaints by the CEP, CTEA and Femmes-Action whose vagueness renders it impossible for Bell to make the full answer and defence which is its right;
 - 7) The Commission has erred in law and denied Bell procedural fairness by purporting to exercise its power to extend the one year time limit for the bringing of complaints under the *Canadian Human Rights Act* without any legal or factual basis for so acting, and has thereby deprived Bell of its substantive right under the Act not to have to defend itself against complaints based upon events more than one year in the past;
 - 8) The Commission's decision to request the naming of a Human Rights Tribunal is wholly vitiated by the procedural unfairness of the Commission's investigation into the complaints by the CEP, CTEA and Femmes-Action, which lumped together the complaints now referred to a Human Rights Tribunal with numerous others covering different female-dominated jobs, different time periods and using different male-dominated jobs for comparison with the female-dominated ones. This procedure made it impossible for Bell to properly assert its different defences in fact and in law to each of the numerous different complaints purportedly investigated at the same time, and thereby denied it the procedural fairness to which it was entitled.
 - 9) The Commission has erred in law in requesting the naming of a Human Rights Tribunal to investigate the complaints of the CEP, CTEA and Femmes-Action, which involve comparison of employees in different establishments, where the *Canadian Human Rights Act* and the Equal Wage Guidelines, issued thereunder and binding on the Commission, both limit allegations of discrimination in wages on the basis of sex to instances in which both the male and female employees are employed in the same establishment.
- collectives entre Bell, le SCEP et l'ACET, constitue une erreur de droit. En raison des méthodes utilisées au cours de sa préparation ainsi que de la méthode d'analyse employée, cette étude ne reposait pas sur une comparaison d'emploi à emploi et ne permettait pas de conclure que Bell s'était rendue coupable de disparité salariale motivée par des considérations fondées sur le sexe, contrairement à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;
- 6) La Commission a commis une erreur de droit et nié à Bell l'équité procédurale en demandant la formation d'un tribunal des droits de la personne pour l'examen de plaintes qu'ont déposées le SCEP, l'ACET et Femmes-Action et qui sont imprécises au point où Bell ne peut présenter une défense pleine et entière, comme elle a le droit de le faire;
 - 7) La Commission a commis une erreur de droit et nié à Bell l'équité procédurale en prétendant exercer son pouvoir de proroger le délai d'un an relatif au dépôt des plaintes fondées sur la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sans raison valable, en fait ou en droit, privant de ce fait Bell de son droit fondamental, en vertu de la Loi, de ne pas être tenue de se défendre à l'égard de plaintes fondées sur des événements survenus plus d'un an avant le dépôt des plaintes;
 - 8) La décision de la Commission de demander la formation d'un tribunal des droits de la personne est entièrement viciée en raison du manque d'équité procédurale dont la Commission a fait montre lors de son enquête relative aux plaintes du SCEP, de l'ACET et de Femmes-Action en joignant aux plaintes actuellement portées à l'attention d'un tribunal des droits de la personne plusieurs autres plaintes couvrant différents emplois à prédominance féminine et différentes périodes et en utilisant différents emplois à prédominance masculine pour les comparer avec les emplois à prédominance féminine. En raison de cette procédure, Bell n'a pu faire valoir en bonne et due forme les différents moyens de contestation d'ordre factuel et juridique qu'elle avait l'intention d'invoquer à l'égard de chacune des nombreuses plaintes apparemment examinées en même temps et s'est vu nier de ce fait l'équité procédurale à laquelle elle avait droit.
 - 9) La Commission a commis une erreur de droit en demandant la formation d'un tribunal des droits de la personne pour mener une enquête sur les plaintes du SCEP, de l'ACET et de Femmes-Action, laquelle enquête fait appel à une comparaison entre des employés travaillant dans différents établissements, alors que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'Ordonnance de 1986 sur la parité salariale, qui a été adoptée sous l'autorité de la Loi et qui lie la Commission, restreignent les allégations de disparité salariale fondée sur le sexe aux cas d'employés tant de sexe

10) The Commission has acted in error in making its own a fundamentally flawed and improper investigation report, which cannot be used to justify any request for the naming of a Human Rights Tribunal.

[5] The two unions and Femmes-Action will be referred to as “the appellants” in these reasons. Femmes-Action was not represented at the hearing in the Trial Division nor was it represented before us.

[6] In paragraph 38 of his reasons [at page 104], the Motions Judge stated the following conclusion:

The court finds on the plethora of evidence tendered by the parties, not all of which is or can be reasonably recited here, and on the oral submissions of counsel, and the court’s brief dialogues with them, that, of the applicant’s grounds for relief recited earlier . . . , the applicant has established those expressed in items 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) and 10). These are ample grounds for granting the applicant the relief which it claims, “seriatim” (with no alternative), but granting the last claim with the preceding ones, as recited earlier

The relevant statutes and guidelines

[7] It will be useful at this stage to reproduce the text of the provisions that are most relevant to this appeal:

Canadian Human Rights Act [R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 11, 40 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 62), 41, 43 (as am. *idem*, s. 63), 44 (as am. *idem*, s. 64), 49 (as am. *idem*, s. 66)]

PART I PROSCRIBED DISCRIMINATION

...

Discriminatory Practices

...

11. (1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and

masculin que de sexe féminin qui travaillent dans le même établissement.

10) La Commission a commis une erreur en faisant sien un rapport d’enquête fondamentalement vicié et erroné qui ne peut servir de justification à une demande de formation d’un tribunal des droits de la personne.

[5] Dans les présents motifs, les deux syndicats et Femmes-Action seront désignés comme les «appelants». Femmes-Action n’était représentée ni à l’audience tenue devant la Section de première instance ni devant nous.

[6] Au paragraphe 38 de ses motifs [à la page 104], le juge des requêtes a formulé sa conclusion comme suit:

Compte tenu de la panoplie de documents que les parties ont présentés et qui ne peuvent être reproduits ou cités en entier en l’espèce, des arguments des avocats ainsi que des entretiens qu’elle a eu avec eux, la Cour conclut que, parmi les motifs que la requérante a invoqués au soutien de sa demande de réparation [. . .], les motifs exprimés aux points 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) et 10) ont été établis. Ce sont là des motifs plus que suffisants pour accorder à la requérante chacune des réparations qu’elle demande (sans recours subsidiaire) [. . .], la dernière réparation devant être combinée avec les réparations précédentes.

Les lois pertinentes et l’Ordonnance

[7] À cette étape-ci, il est utile de reproduire le texte des dispositions les plus pertinentes aux fins du présent appel:

Loi canadienne sur les droits de la personne [L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 11, 40 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 62), 41 (mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 34), 43 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 63), 44 (mod., *idem*, art. 64), 49 (mod., *idem*, art. 66)]

PARTIE I MOTIFS DE DISTINCTION ILLICITE

[. . .]

Actes discriminatoires

[. . .]

11. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l’employeur d’instaurer ou de pratiquer la disparité salariale

female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

(2) In assessing the value of work performed by employees employed in the same establishment, the criterion to be applied is the composite of the skill, effort and responsibility required in the performance of the work and the conditions under which the work is performed.

...

(6) An employer shall not reduce wages in order to eliminate a discriminatory practice described in this section.

...

PART III DISCRIMINATORY PRACTICES AND GENERAL PROVISIONS

...

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

(2) If a complaint is made by someone other than the individual who is alleged to be the victim of the discriminatory practice to which the complaint relates, the Commission may refuse to deal with the complaint unless the alleged victim consents thereto.

(3) Where the Commission has reasonable grounds for believing that a person is engaging or has engaged in a discriminatory practice, the Commission may initiate a complaint.

(4) Where complaints are filed jointly or separately by more than one individual or group alleging that a particular person is engaging or has engaged in a discriminatory practice or a series of similar discriminatory practices and the Commission is satisfied that the complaints involve substantially the same issues of fact and law, it may deal with those complaints together under this Part and may request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a single Human Rights Tribunal pursuant to section 49 to inquire into those complaints.

...

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

(a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or

entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

(2) Le critère permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par des salariés dans le même établissement est le dosage de qualifications, d'efforts et de responsabilités nécessaire pour leur exécution, compte tenu des conditions de travail.

[. . .]

(6) Il est interdit à l'employeur de procéder à des diminutions salariales pour mettre fin aux actes discriminatoires visés au présent article.

[. . .]

PARTIE III ACTES DISCRIMINATOIRES ET DISPOSITIONS GÉNÉRALES

[. . .]

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

(2) La Commission peut assujettir la recevabilité d'une plainte au consentement préalable de l'individu présenté comme la victime de l'acte discriminatoire.

(3) La Commission peut prendre l'initiative de la plainte dans les cas où elle a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un acte discriminatoire.

(4) En cas de dépôt, conjoint ou distinct, par plusieurs individus ou groupes de plaintes dénonçant la perpétration par une personne donnée d'actes discriminatoires ou d'une série d'actes discriminatoires de même nature, la Commission peut, pour l'application de la présente partie, joindre celles qui, à son avis, soulèvent pour l'essentiel les mêmes questions de fait et de droit et demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de charger, conformément à l'article 49, un tribunal unique de les examiner.

[. . .]

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

a) la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures

review procedures otherwise reasonably available;

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

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

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

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

...

Investigation

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).

...

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

(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

d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;

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

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

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

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

[. . .]

Enquête

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).

[. . .]

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) 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) 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).

...

Human Rights Tribunal

49. (1) The Commission may, at any stage after the filing of a complaint, request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a Human Rights Tribunal, in this Part referred to as a "Tribunal", to inquire into the complaint if the Commission is satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted.

(1.1) On receipt of a request under subsection (1), the President of the Human Rights Tribunal Panel shall appoint a Tribunal to inquire into the complaint to which the request relates.

Equal Wages Guidelines, 1986 SOR/86-1082 [ss. 11, 12]

Complaints by Individuals

11. (1) Where a complaint alleging a difference in wages is filed by or on behalf of an individual who is a member of an identifiable occupational group, the composition of the group according to sex is a factor in determining whether the practice complained of is discriminatory on the ground of sex.

...

Complaints by Groups

12. Where a complaint alleging different wages is filed by or on behalf of an identifiable occupational group, the group must be predominantly of one sex and the group to which the comparison is made must be predominantly of the other sex.

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

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

b) rejette la plainte, si elle est convaincue:

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

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

[. . .]

Tribunal des droits de la personne

49. (1) La Commission peut, à toute étape postérieure au dépôt de la plainte, demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un tribunal des droits de la personne, appelé dans la présente partie le «tribunal», chargé d'examiner la plainte, si elle est convaincue, compte tenu des circonstances relatives à celle-ci, que l'examen est justifié.

(1.1) Sur réception d'une demande présentée en application du paragraphe 44(3), le président du Comité du tribunal des droits de la personne constitue un tribunal chargé d'examiner la plainte visée par cette demande.

Ordonnance de 1986 sur la parité salariale DORS/86-1082 [art. 11, 12]

Plaintes individuelles

11. (1) Lorsqu'une plainte dénonçant une situation de disparité salariale est déposée par un individu qui fait partie d'un groupe professionnel identifiable, ou est déposée au nom de cet individu, la composition du groupe selon le sexe est prise en considération avant qu'il soit déterminé si la situation constitue un acte discriminatoire fondé sur le sexe.

[. . .]

Plaintes collectives

12. Lorsqu'une plainte dénonçant une situation de disparité salariale est déposée par un groupe professionnel identifiable ou en son nom, ce groupe doit être composé majoritairement de membres d'un sexe et le groupe auquel il est comparé doit être composé majoritairement de membres de l'autre sexe.

Canada Labour Code
[R.S.C., 1985, c. L-2, s. 182]

Division III
Equal Wages

182. (1) For the purposes of ascertaining whether a discriminatory practice under section 11 of the *Canadian Human Rights Act* is being or has been engaged in, sections 249, 250, 252, 253, 254, 255 and 264 apply, with such modifications as the circumstances require, as if this Part expressly required an employer to refrain from that discriminatory practice.

(2) Where an inspector has reasonable grounds at any time for believing that an employer is engaging or has engaged in a discriminatory practice described in subsection (1), the inspector may notify the Canadian Human Rights Commission or file a complaint with that Commission under section 40 of the *Canadian Human Rights Act*.

The facts

[8] While some of the facts are in dispute the following events and dates are not and will serve to put the matters at issue in their proper context.

[9] In the early 1980s a number of complaints were filed against Bell under section 11 of the Act. They were investigated and dismissed by the Commission.

[10] “Pay equity” issues were discussed during the contract negotiations in 1988 between Bell and CEP as well as between Bell and CTEA. The parties agreed to examine the issues and two parallel processes were undertaken, one with each of the unions. This was consistent with the bilateral approach used in collective bargaining between Bell and the two unions.

[11] In 1989, Bell proposed a committee approach consisting of representatives from Bell and both of the unions. On April 26, 1991, Bell and the unions signed the “Terms of Reference” for a tripartite “Pay Equity Project” (the Joint Study). The purpose and scope of the Joint Study was “[t]o assess the equity in compensation systems for work performed in female domi-

Code canadien du travail
[L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 182]

Section III
Égalité des salaires

182. (1) Les articles 249, 250, 252, 253, 254, 255 et 264 s’appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à la recherche et à la constatation des actes discriminatoires définis à l’article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, comme si ces actes étaient expressément interdits par la présente partie.

(2) L’inspecteur qui a des motifs raisonnables de soupçonner un employeur d’avoir commis l’un des actes discriminatoires visés au paragraphe (1) peut en aviser la Commission canadienne des droits de la personne ou déposer une plainte devant celle-ci conformément à l’article 40 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les faits

[8] Bien que certains faits soient contestés, les événements et les dates qui suivent ne le sont pas et serviront à situer les questions en litige dans leur contexte approprié.

[9] Au début des années 80, un certain nombre de plaintes ont été déposées contre Bell en vertu de l’article 11 de la Loi. La Commission a fait enquête et les a rejetées.

[10] Les questions relatives à «l’équité salariale» ont fait l’objet de pourparlers pendant les négociations de convention collective en 1988 entre Bell et le SCEP, de même qu’entre Bell et l’ACET. Les parties ont convenu d’étudier ces questions et deux processus parallèles ont été lancés, soit un avec chacun des syndicats. Cela était conforme à l’approche bilatérale utilisée dans le cadre de la négociation collective entre Bell et les deux syndicats.

[11] En 1989, Bell a proposé la formation d’un comité composé de représentants de Bell et des deux syndicats. Le 26 avril 1991, Bell et les syndicats ont signé le [TRADUCTION] «mandat» à l’égard d’un [TRADUCTION] «projet relatif à l’équité salariale» (l’étude mixte) trilatéral. L’étude mixte visait à [TRADUCTION] «évaluer l’équité des systèmes de rémunération quant

nated classes within the bargaining units represented by the CTEA and the CWC, in accordance with Chapter H-6, section 11 of the Canadian Human Rights Act". The Terms of Reference go on to describe "the mandate" as being "to complete a pay equity audit and report the findings to the appropriate group in each organization" (A.B., Vol. 2, at page 36). Section 2.4 of the Terms of Reference provided that "[t]he information that is shared and generated during the Pay Equity Project is only for the purposes of this study. All parties agree to safeguard all sensitive or confidential records". (A.B., Vol. 2, at page 36). Bell was to be responsible for the costs of the project.

[12] At the time the Terms of Reference were signed on April 26, 1991, none of the systemic complaints at issue in these proceedings had been filed. The only complaints then outstanding against Bell were two complaints by a total of eight individual employees comparing specific jobs.

[13] To ensure that the Joint Study complied with the Act and the Guidelines, the Commission was asked to be involved in the Joint Study. It was involved in almost every aspect of the work and participated in every stage including the development of the job information questionnaire and the job evaluation system, observation of the pilot testing of the questionnaire, the completion of the questionnaire and focus group reviews, review of the written comments of the supervisors and observation of some of the job evaluation sessions.

[14] A Final Report was issued November 23, 1992 (A.B., Vol. 3, at page 335). It found that there were "patterns of disparity" which revealed "that female-dominated jobs receive from \$1.99 to \$5.35 less per hour than male-dominated jobs of equal value" (at page 347). The report was to be "submitted to company and union executives, who will look at how to improve the Pay Equity situation through the bargaining process" (at page 337) and "used in negotiations

au travail effectué dans les catégories à prédominance féminine des unités de négociation représentées par l'ACET et par le STC, conformément au chapitre H-6, article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne». Plus loin, le mandat est décrit comme étant le moyen [TRADUCTION] «de procéder à une vérification en matière d'équité salariale et d'en soumettre les conclusions au groupe approprié de chaque organisation» (D.A., vol. 2, à la page 36). L'article 2.4 du mandat prévoyait que [TRADUCTION] «les renseignements obtenus dans le cadre du projet relatif à l'équité salariale ne sont utilisables qu'aux fins de la présente étude. Les parties conviennent de protéger tout dossier confidentiel ou contenant des renseignements de nature délicate» (D.A., vol. 2, à la page 36). Bell devait assumer les coûts du projet.

[12] À la signature du mandat, le 26 avril 1991, aucune des plaintes systémiques faisant l'objet de la présente instance n'avait été déposée. Seules deux plaintes déposées par huit employées au total, établissant des comparaisons entre des postes particuliers, étaient pendantes contre Bell.

[13] Aux fins d'assurer la conformité de l'étude mixte avec la Loi et l'Ordonnance, il a été demandé à la Commission d'y participer. Cette dernière a pris part à presque toutes les facettes du travail et à toutes ses étapes, notamment à la conception du questionnaire sur les renseignements relatifs aux postes et du système d'évaluation du travail, à la surveillance de la mise à l'essai du questionnaire, à l'achèvement du questionnaire et des études d'un groupe ciblé, à l'examen des commentaires écrits des superviseurs et à la surveillance de certaines séances d'évaluation de postes.

[14] Un rapport final a été produit le 23 novembre 1992 (D.A., vol. 3, à la page 335). Ce rapport concluait à l'existence de [TRADUCTION] «disparités structurelles» qui montraient [TRADUCTION] «que les emplois à prépondérance féminine sont rémunérés entre 1,99 \$ et 5,35 \$ de moins de l'heure que les emplois à prépondérance masculine de valeur égale» (à la page 347). Le rapport devait être [TRADUCTION] «remis à la société et aux dirigeants des syndicats, qui

aimed at reducing the disparities and improving the Pay Equity situation within Bell” (at page 348).

[15] At the time the Final Report was issued, a number of complaints were outstanding against Bell, three of which had been filed by CTEA (complaints X00344, X00372 and X00417) and all of which had identified specific comparators. The three CTEA complaints in an amended form would be amongst the seven referred to the Tribunal on May 27, 1996.

[16] Following the issuance of the Final Report, Bell and the unions pursued their negotiations. In September 1993, Bell made a “pay equity” adjustment of approximately 1% of salary for each affected employee and announced it was planning a similar payment for September 1994. The unions were of the view that these adjustments did not close the wage gap. They tried to negotiate a settlement but were not successful. They therefore decided to each file a systemic complaint. CEP filed its complaint on January 31, 1994 (complaint X00456) and CTEA, on March 4, 1994 (complaint X00460). Earlier, on January 25, 1994, Femmes-Action had filed its own systemic complaint (complaint X00455). In none of these complaints was there any reference to specific comparators. The typical allegation was that Bell had discriminated “by paying less than male dominated jobs of equal value as demonstrated by the Joint Pay Equity Study” (A.B., Vol. 2, at pages 58-76).

[17] In addition to filing its systemic complaint on March 4, 1994, CTEA amended the three complaints it had filed earlier (complaints X00344, X00372 and X00417) in such a way as to replace the reference to specific comparators with reference to the Joint Pay Equity Study as quoted in paragraph 16.

vont examiner les façons d’améliorer la situation relativement à l’équité salariale au moyen du processus de la négociation» (à la page 337), et [TRADUCTION] «utilisé dans le cadre de négociations visant à réduire les disparités et à améliorer la situation relativement à l’équité salariale chez Bell» (à la page 348).

[15] Au moment de la sortie du rapport final, il y avait un certain nombre de plaintes pendantes contre Bell, dont trois avaient été déposées par l’ACET (les plaintes X00344, X00372 et X00417), et toutes ces plaintes avaient désigné des facteurs de comparaison particuliers. Les trois plaintes déposées par l’ACET, sous une forme modifiée, faisaient partie des sept plaintes déferées au tribunal le 27 mai 1996.

[16] À la suite de la sortie du rapport final, Bell et les syndicats ont poursuivi leurs négociations. En septembre 1993, à des fins d’«équité salariale», Bell a procédé à une majoration d’environ 1 % de la rémunération de chaque employé touché, et a annoncé qu’elle prévoyait faire de même en septembre 1994. Les syndicats étaient d’avis que ces majorations n’éliminaient pas l’écart salarial. Ils ont tenté, en vain, de négocier un règlement, de sorte qu’ils ont décidé de déposer des plaintes systémiques. Le SCEP a déposé sa plainte le 31 janvier 1994 (plainte X00456) tandis que l’ACET a déposé la sienne le 4 mars 1994 (plainte X00460). Auparavant, soit le 25 janvier 1994, Femmes-Action avait déposé sa propre plainte systémique (plainte X00455). Aucune plainte ne mentionnait de facteurs de comparaison particuliers. L’allégation typique était que Bell avait commis des actes discriminatoires [TRADUCTION] «en versant une rémunération moins élevée que pour les emplois à prépondérance masculine de valeur égale, comme l’a démontré l’étude mixte sur l’équité salariale» (D.A., vol. 2, aux pages 58 à 76).

[17] En plus de déposer sa plainte systémique le 4 mars 1994, l’ACET a modifié les trois plaintes qu’elle avait déposées antérieurement (plaintes X00344, X00372 et X00417), de manière à remplacer la mention de facteurs de comparaison particuliers par un renvoi à l’étude mixte mentionnée dans le paragraphe qui précède.

[18] On March 15, 1994, the Commission issued a Draft Investigation Report (A.B., Vol. 2, at page 64) and invited comments within sixty days. The report examined 55 complaints from 64 employees as well as the six systemic complaints filed by Femmes-Action, CTEA and CEP.

[19] On June 21, 1994 CTEA filed an additional systemic complaint (complaint X00469) with reference to the Joint Pay Equity Study as quoted in paragraph 16.

[20] Bell sent its written comments on June 30, 1994 (A.B., Vol. 11, at page 1870). It submitted, *inter alia*, that the complaints were untimely; that they did not identify what occupational groups were to be used for the purposes of comparison; that the Joint Study did not report any comparison between specific occupational groups and had not been conducted for that purpose; that the complaints did not identify any establishment; and that the subject-matter of the complaint should be dealt with in collective bargaining under the *Canada Labour Code*. Bell also argued that the unions were not groups of individual victims, that they shared joint responsibility for the wages they themselves had negotiated, that they had no status to act as "equal pay" complainants under the Act and that they were estopped from so acting.

[21] After unsuccessful mediation efforts, the Commission issued its Investigation Report on May 5, 1995 and invited written submissions by June 7, 1995 (A.B., Vol. 2, at page 77).

[22] Bell sent its reply on June 7, 1995 (A.B., Vol. 2, at page 119). While reiterating most of the comments it had made in its reply to the Draft Investigation Report, Bell also argued that the grouping of the complaints was unfair and that the investigation process was biased and tainted for the following reasons (A.B., Vol. 2, at pages 121-122):

[18] Le 15 mars 1994, la Commission a produit un rapport d'enquête préliminaire (D.A., vol. 2, à la page 64) et a demandé que des commentaires lui soient faits dans un délai de soixante jours. Le rapport a analysé 55 plaintes, déposées par 64 employées, ainsi que les six plaintes systémiques déposées par Femmes-Action, l'ACET et le SCEP.

[19] Le 21 juin 1994, l'ACET a déposé une autre plainte systémique (plainte X00469) qui renvoyait à l'étude mixte dans les termes décrits au paragraphe 16.

[20] Bell a envoyé ses commentaires écrits le 30 juin 1994 (D.A., vol. 11, à la page 1870). Elle a notamment prétendu que les plaintes avaient été déposées hors délai, qu'elles ne mentionnaient pas les groupes professionnels devant être utilisés aux fins de comparaison, que l'étude mixte ne faisait état d'aucune comparaison entre des groupes professionnels particuliers et qu'elle n'avait pas été faite dans ce but, que les plaintes ne mentionnaient aucun établissement, et que l'objet des plaintes devrait être abordé dans le cadre des négociations collectives menées en vertu du *Code canadien du travail*. Bell a également avancé que les syndicats ne constituaient pas des groupes de victimes individuelles, qu'ils étaient responsables à part égale pour les salaires qu'ils avaient eux-mêmes négociés, qu'ils n'avaient pas le statut requis pour agir à titre de plaignants en matière d'«égalité salariale» en vertu de la Loi et qu'ils étaient irrecevables à agir à ce titre.

[21] Après d'infructueux efforts de médiation, la Commission a remis son rapport d'enquête le 5 mai 1995, et a sollicité des observations écrites pour le 7 juin 1995 (D.A., vol. 2, à la page 77).

[22] Bell a fait parvenir sa réponse le 7 juin 1995 (D.A., vol. 2, à la page 119). En plus de réitérer la plupart des commentaires qu'elle avait déjà faits dans sa réponse au rapport d'enquête préliminaire, Bell a également soutenu que le regroupement des plaintes était inéquitable et que le processus d'enquête était biaisé et vicié pour les motifs suivants [D.A., vol. 2, aux pages 121 et 122):

- i) The complaints were treated and investigated together, with no regard to their different nature and irrespective of timeliness or vagueness of the various complaints, and by the same investigator;
- ii) Commission staff and the investigator herself actively counselled the complainants in respect to the complaints and their amendments, and even suggested the filing of new complaints, which she then accepted. Complaints were amended at the investigator's suggestion, and the "Investigation Report" is nothing more than a report by the investigator asking the Commission to justify the unfair procedure which involved the zeal of prosecution rather than the objectivity required for investigation.

Some complaints are so vague that it is impossible to defend them and further cover many establishments contrary to the specified provisions of the *Canadian Human Rights Act* (the "Act").

Nonetheless the investigator "investigated" all the complaints in one single all-encompassing process, notwithstanding the objection raised that several of the complaints were vague, untimely and cover several different establishments.

The Investigation Report now recommends that all complaints irrespective of their validity or merit be dealt with as one group by the Commission. The investigator is therefore suggesting that the Commission make its own the unfair and biased process adopted by the investigator, rather than turning its mind to the merit of each individual complaint. Bell Canada submits that the resolution proposed cannot legally be approved by the Commission.

- iii) The so-called "amendments" to the complaints, some of which were suggested and/or solicited by the investigator herself apparently based on information gathered in the course of the investigation, in fact fundamentally transform these complaints into new ones, ignoring at once the untimeliness of the complaints, the nature of the initial complaints and the unfairness of the process.

[23] On November 15, 1995, the Commission issued a Revised Investigation Report (A.B., Vol. 2, at page 190) and invited written comments by December 14, 1995. The report identifies the following objections raised by Bell (A.B., Vol. 2, at page 193):

[TRADUCTION]

- i) Les plaintes ont été traitées comme une seule plainte et ont fait l'objet d'une seule enquête, qui a été effectuée par le même enquêteur, sans qu'il ne soit tenu compte de leur nature différente, du délai du dépôt des diverses plaintes et de leur caractère vague.
- ii) Le personnel de la Commission et l'enquêteur elle-même ont activement conseillé les plaignants à l'égard des plaintes et de leurs modifications, et ont même suggéré le dépôt de nouvelles plaintes, que l'enquêteur a accepté par la suite. Des plaintes ont été modifiées à l'instigation de l'enquêteur, et le «rapport d'enquête» n'est rien de plus que le rapport d'un enquêteur demandant à la Commission d'entériner la procédure inéquitable qui a donné lieu à du zèle accusateur plutôt qu'à l'objectivité requise pour une enquête.

Certaines plaintes sont tellement vagues qu'il est impossible d'y répondre, et s'appliquent en outre à plusieurs établissements, contrairement aux dispositions précises de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la Loi).

L'enquêteur a néanmoins «enquêté» sur toutes les plaintes en un seul processus englobant, malgré l'opposition qui a été soulevée selon laquelle plusieurs de ces plaintes étaient vagues, hors délai et qu'elles s'appliquaient à plusieurs établissements différents.

Le rapport d'enquête recommande maintenant que toutes les plaintes, nonobstant leur validité ou leur bien-fondé, soient traitées comme un seul groupe par la Commission. L'enquêteur suggère donc que la Commission fasse sien le processus inéquitable et biaisé qu'elle a adopté, plutôt que de se pencher sur le bien-fondé de chaque plainte. Bell Canada prétend que la solution proposée ne peut légalement être approuvée par la Commission.

- iii) Les soi-disant «modifications» des plaintes, dont certaines ont été suggérées ou sollicitées par l'enquêteur elle-même, apparemment sur la foi de renseignements recueillis au cours de son enquête, transforment en fait fondamentalement ces plaintes en de nouvelles, faisant fi de leur dépôt hors délai, de la nature des plaintes initiales et de l'iniquité du processus.

[23] Le 15 novembre 1995, la Commission a produit un rapport d'enquête révisé (D.A., vol. 2, à la page 190) et a sollicité des commentaires écrits pour le 14 décembre 1995. Le rapport mentionne les oppositions suivantes soulevées par Bell (D.A., vol. 2, à la page 193):

4. The respondent claims that the complaints are untimely, that compatibility with the outside market should be considered, that the unions could not file a complaint on wages which they themselves negotiated, that it should be demonstrated that Bell is a single establishment according to s. 11 of the *Act*, that other redress mechanisms are more appropriate, and that collective bargaining was more appropriate to resolve these issues than complaints with the Canadian Human Rights Commission.
5. The respondent argues that the joint pay equity study was undertaken "for the specific purpose of being a guide to collective bargaining and for no other purpose". Further, "the study is specifically not a system used by the employer in assessing the value of work performed by employees employed in the same establishment;" the study is flawed and provides no basis for comparisons between specific occupational groups.

and dismisses them as follows (A.B., Vol. 2, at page 194):

7. This investigation found that the unions represent alleged victims of discrimination, that no other review procedure is appropriate to resolve the complaints, that no other *Act* of Parliament provides an appropriate procedure to resolving the complaints, that the unions did not act in bad faith in filing these complaints, that the respondent's whole operation constitutes a single establishment and that, therefore, the objections raised by the respondent should not be sustained.

[24] The report goes on to explain why the staff of the Commission had suggested to some complainants to amend their original complaints (A.B., Vol. 2, at page 204):

68. Most of the individuals from the CTEA filed their complaint prior to the conclusion of the joint pay equity study and even prior to the initiation of that study. At that time, they filed their complaint and chose their comparators based on their knowledge of the jobs close to them.

...

[TRADUCTION]

4. La défenderesse prétend que les plaintes ont été déposées hors délai, qu'il faudrait faire la comparaison avec le marché extérieur, que les syndicats ne pouvaient déposer une plainte à l'égard des salaires qu'ils avaient eux-mêmes négociés, qu'il faudrait faire la preuve que Bell constitue un seul établissement, conformément à l'article 11 de la *Loi*, qu'il existe d'autres mécanismes de redressement plus appropriés et qu'il était plus approprié de résoudre ces questions au moyen de négociations collectives qu'au moyen de plaintes portées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne.
5. La défenderesse soutient que l'étude mixte sur l'équité salariale a été effectuée [TRADUCTION] «dans le but précis de servir de guide aux fins de la négociation collective, et dans aucun autre but». Elle ajoute que, [TRADUCTION] «en particulier, l'étude ne constitue pas un système utilisé par l'employeur pour évaluer la valeur du travail effectué par les employés œuvrant dans le même établissement», et que l'étude est viciée et ne fournit aucun facteur de comparaison entre des groupes professionnels particuliers.

et les rejette ainsi (D.A., vol. 2, à la page 194):

[TRADUCTION]

7. La présente enquête a permis d'établir que les syndicats représentent des victimes alléguées de discrimination, qu'il n'existe aucune autre procédure d'examen appropriée pour décider des plaintes, qu'aucune autre *Loi* fédérale ne prévoit une procédure appropriée de résolution des plaintes, que les syndicats n'ont pas agi de mauvaise foi en déposant ces plaintes, que l'ensemble de l'exploitation de la défenderesse constitue un seul établissement, et qu'en conséquence, les oppositions soulevées par la défenderesse ne doivent pas être accueillies.

[24] Le rapport explique par la suite pourquoi le personnel de la Commission avait suggéré à certains plaignants de modifier leur plainte originale (D.A., vol. 2, à la page 204):

[TRADUCTION]

68. La plupart des membres de l'ACET ont déposé leurs plaintes avant l'achèvement de l'étude mixte sur l'équité salariale, et même avant le commencement de cette étude. À l'époque, ils ont déposé leurs plaintes et ont choisi leurs facteurs de comparaison selon leur connaissance des postes se rapprochant des leurs.

[. . .]

70. To further complicate the issue, some complainants used the generic job title or job level in their complaint, while others used the specific job titles, and that in either French or English, depending on the language used in the complaint.
71. It is also important to remember that each individual complainant is also covered by a group complaint filed by their union, CTEA, in 1991-92 which does not always use the same wording to identify the comparators. Therefore, each individual was covered by at least two complaints which did not necessarily name the same comparator. (Some complainants are now covered by five different complaints).
72. Prior to the mediation process, it seemed logical and practical to most parties to use the results of the joint pay equity study as a common base to negotiate pay equity adjustments. (Some individuals have expressed doubt on this point).
73. This approach also resolved the possible discrepancy in calculating the wage gap between female predominant jobs classified at the same level because with this approach the same male comparators would be used, as opposed to the specific male comparator named in each complaint.
74. It is with that intention that staff of the Commission contacted all the complainants on whether they wished to file a new complaint using the same wording to identify the male comparators. Most individual complainants preferred to keep their original complaint because they were afraid that it would change the retroactive period for their pay adjustments.
70. Compliquant encore plus la question, certains plaignants ont utilisé, dans le cadre de leurs plaintes, la catégorie d'emplois ou le niveau d'emploi générique, tandis que d'autres ont utilisé la catégorie particulière d'emplois, et ce, en français ou en anglais, selon la langue utilisée dans la plainte.
71. Il est également important de se souvenir que chaque plaignant est aussi inclus dans une plainte de groupe déposée en 1991-1992 par leur syndicat, l'ACET, qui n'utilise pas toujours la même formulation pour désigner les facteurs de comparaison. En conséquence, chaque individu était désigné par au moins deux plaintes ne mentionnant pas nécessairement le même facteur de comparaison (Certains plaignants sont maintenant désignés par cinq plaintes différentes.).
72. Avant le processus de médiation, il semblait logique et pratique à la plupart des parties de se servir des résultats de l'étude mixte sur l'équité salariale comme d'un point commun de référence pour négocier des majorations aux fins de l'équité salariale (Certaines personnes ont exprimé des doutes à ce sujet).
73. Cette approche a aussi permis d'éviter une discordance potentielle dans le calcul de l'écart salarial entre les emplois à prépondérance féminine classifiés au même niveau car cette approche permet l'utilisation des mêmes facteurs de comparaison masculins plutôt que le facteur de comparaison masculin particulier nommé dans chaque plainte.
74. C'est avec cette intention que le personnel de la Commission a communiqué avec tous les plaignants pour savoir s'ils désiraient déposer de nouvelles plaintes, qui utiliseraient la même formulation pour désigner les facteurs de comparaison masculins. La plupart des plaignants ont préféré conserver leurs plaintes originales, car ils craignaient que cela modifierait la période de rétroactivité de leurs majorations salariales.

[25] The report also dismisses in the following terms the argument raised by Bell to the effect that the unions cannot be complainants with respect to wages they had themselves negotiated (A.B., Vol. 2, at pages 207-208):

96. The respondent states that the complaints filed by the unions should not be accepted because:
- the unions are equally responsible for the actual wages, and therefore the unions cannot be considered as good faith complainants;
 - the unions did not provide proof of consent of victims;

[25] Le rapport rejette également ainsi l'argument soulevé par Bell selon lequel les syndicats ne peuvent se porter plaignants à l'égard des salaires qu'ils ont eux-mêmes négociés (D.A., vol. 2, aux pages 207 et 208):

[TRADUCTION]

96. La défenderesse affirme que les plaintes déposées par les syndicats ne devraient pas être acceptées parce que:
- les syndicats sont responsables à part égale pour les salaires, de sorte qu'ils ne peuvent pas être considérés comme des plaignants de bonne foi;
 - les syndicats n'ont pas démontré le consentement des victimes;

- the unions negotiated the wages which they now claim to be discriminatory.
97. The unions have the right to represent their members by filing a complaint with the Commission. The Commission has accepted other complaints from unions such as the Public Service Alliance of Canada. It is clear that a bargaining agent has as much right to represent members in a complaint before the Commission as it does in collective bargaining.
98. Staff of the Commission would accept a complaint filed by a union and would not investigate the methods by which the union obtained approval from its membership unless there were reasons to believe that the membership was against filing the complaint.
99. In a decision rendered on February 24, 1984, a Human Rights Tribunal (Local 916, Energy and Chemical Workers v. Atomic Energy of Canada Limited) stated:

The respondent has requested that the union, because it has accepted the wage rates as set by the collective agreement and because it acts as bargaining agent for both groups whose wages are sought to be compared, should be added as a respondent or a co-respondent along with the company, rather than continue in its present status as complainant. They contend that a company which bargains collectively no longer has any right to set wage rates unilaterally, and that by agreeing to the wages set for both local 916 and 785 through the collective bargaining process, the union should not be permitted to now attack those very wage rates to which they have already agreed.

. . . While it is true that the company cannot set wage rates unilaterally, it does not necessarily follow that the parties are thereby equal. It is also true that the strike weapon is a strong one, and if the union had proceeded with the wage complaint through bargaining, it could have used this tool. However, we do not agree with the respondent that failure by the union to go this route has made them complicitous in setting discriminatory wage rates,

[26] The report deals at length with other issues raised by Bell, such as the timeliness of the complaints, the alternate redress of collective bargaining, the market comparisons, the single establishment, the consolidation of the complaints, the validity of the joint study and its use as an investigation tool and the method of calculation of the wage gap.

- les syndicats ont négocié les salaires qu'ils prétendent maintenant être discriminatoires.
97. Les syndicats ont le droit de déposer une plainte au nom de leurs membres auprès de la Commission. Cette dernière a accepté le dépôt d'autres plaintes portées par des syndicats, comme l'Alliance de la fonction publique du Canada. Il est clair qu'un agent de négociation a autant le droit de représenter ses membres dans le cadre d'une plainte portée auprès de la Commission que dans le cadre d'une négociation collective.
98. Le personnel de la Commission est disposé à accepter une plainte déposée par un syndicat et à ne pas enquêter sur les méthodes utilisées par le syndicat pour obtenir le consentement de ses membres, à moins qu'il n'y ait des raisons de croire que ceux-ci étaient contre le dépôt de la plainte.
99. Dans sa décision rendue le 24 février 1994, le tribunal des droits de la personne (Le Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie, section locale 916 c. Énergie atomique du Canada ltée) a dit:

Étant donné que le syndicat a accepté les taux salariaux fixés par la convention collective et qu'il est l'agent de négociation des deux groupes dont on cherche à comparer les salaires, la société demande qu'il soit considéré comme mis en cause au même titre qu'elle-même, plutôt que comme plaignant. Elle soutient qu'une entreprise assujettie au régime de la négociation collective n'a plus le droit de fixer unilatéralement les taux de rémunération, et que le syndicat, qui a accepté les taux fixés pour les sections locales 916 et 785 dans le cadre de la négociation collective, ne devrait pas maintenant être autorisé à les contester.

[. . .] S'il est vrai que l'entreprise ne peut fixer unilatéralement les taux de rémunération, il ne s'ensuit pas nécessairement que les parties sont pour autant sur un pied d'égalité. Il est également vrai que la grève est une arme puissante dont le syndicat aurait pu faire usage s'il avait tenté de régler la plainte au niveau de la négociation collective. Cependant, nous ne souscrivons pas au point de vue du mis en cause voulant que le refus de la part du syndicat d'emprunter cette voie l'ait rendu complice de la fixation de taux de rémunération discriminatoire, [. . .]

[26] Le rapport expose longuement les autres questions soulevées par Bell, comme le délai de dépôt des plaintes, le redressement possible via la négociation collective, les comparaisons avec le marché, l'établissement unique, la jonction des plaintes, la validité de l'étude mixte et son utilisation en tant qu'outil d'enquête, et la méthode de calcul de l'écart salarial.

[27] Bell sent its written submissions on December 21, 1995 (A.B., Vol. 2, at page 223). As they are essentially the same as those raised in Bell's application for judicial review and already found in paragraph 4 of these reasons, there is no point repeating them here.

[28] CTEA, CEP and some individual complainants also filed some written submissions. The Commission sent copies of all submissions to Bell and to the unions. Bell was asked to reply by January 18, 1996, which it did (A.B., Vol. 2, at page 276). On February 22, 1996, the Commission wrote to Bell again, giving other reasons why in its view its investigator had not exhibited any bias (A.B., Vol. 2, at page 279). Bell replied on March 25, 1996 (A.B., Vol. 2, at page 281).

[29] On May 15, 1996, the Commission informed Bell by telephone of its decision to refer the complaints to the President of the Human Rights Tribunal Panel, allegedly without mentioning which particular complaints were being so referred. The Commission issued a press release on May 22, 1996. It officially informed Bell by letter dated May 27, 1996 (A.B., Vol. 2, at page 297) of its decision to refer the seven complaints at issue and to request, pursuant to subsection 40(4) of the Act, that a single tribunal be appointed.¹

[30] The Commission did not give formal reasons for its decision. The Act does not require the Commission to give reasons and in any event, as noted by 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 page 903, the reasons for the Commission's decision may be found in the very extensive report of the investigator which the Commission adopted and which was in the hands of Bell. I shall therefore assume that the reasons of the Commission are those found in the Revised Investigation Report.

[27] Bell a remis ses observations écrites le 21 décembre 1995 (D.A., vol. 2, à la page 223). Comme il s'agit essentiellement des mêmes que celles qui ont été présentées dans la demande de contrôle judiciaire déposée par Bell, lesquelles sont déjà énumérées au paragraphe 4 des présents motifs, il est inutile de les répéter ici.

[28] L'ACET, le SCEP et certains plaignants individuels ont aussi déposé des observations écrites. La Commission a fait parvenir des copies de l'ensemble des observations à Bell et aux syndicats. Bell s'est vu accorder jusqu'au 18 janvier 1996 pour répondre, ce qu'elle a fait (D.A., vol. 2, à la page 276). Le 22 février 1996, la Commission a de nouveau écrit à Bell pour lui fournir des explications supplémentaires quant aux raisons pour lesquelles elle estimait que son enquêteur n'avait pas fait preuve de parti pris (D.A., vol. 2, à la page 279). Bell a répondu le 25 mars 1996 (D.A., vol. 2, à la page 281).

[29] Le 15 mai 1996, la Commission a téléphoné à Bell pour lui faire part de sa décision de déférer les plaintes au président du Comité du tribunal des droits de la personne et ce, d'après les prétentions de Bell, sans mentionner de quelles plaintes précises il s'agissait. La Commission a émis un communiqué de presse le 22 mai 1996. Elle a officiellement informé Bell, par lettre datée du 27 mai 1996 (D.A., vol. 2, à la page 297), de sa décision de déférer les sept plaintes en cause et de demander la formation d'un tribunal unique, conformément au paragraphe 40(4) de la Loi¹.

[30] La Commission n'a fourni aucun motif officiel au soutien de sa décision. La Loi n'oblige pas la Commission à donner des motifs et, comme l'a d'ailleurs souligné le 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, à la page 903, les motifs de la décision de la Commission peuvent se trouver dans le rapport exhaustif remis par l'enquêteur et entériné par la Commission, et que Bell avait en sa possession. Je dois donc présumer que les motifs de la Commission sont ceux exposés dans le rapport d'enquête révisé.

The issues

[31] As noted earlier, the Motions Judge accepted eight of Bell's ten allegations. Only allegations No. 1 (that the decision was "wholly vitiated by the bias against . . . Bell . . . which pervaded the Commission's investigation") and No. 9 (that the alleged discrimination had not occurred in "the same establishment" within the meaning of section 11) did not find favour with him, although it appears from his reasons, at paragraph 36 [page 103], that he agreed with Bell's argument with respect to the "same establishment" issue.

[32] The appellants essentially submit that the Motions Judge erred in deciding the case as if the Commission had been adjudicating on the merits of the complaints, in ignoring the proper role of an investigator under the Act and in relying for his finding of procedural unfairness solely on the evidence submitted by Bell. These submissions are well taken.

[33] For sake of clarity, I have found it helpful to divide Bell's grounds of attack into four categories: the merits of the complaints; the exercise by the Commission of its discretionary powers; the fairness of the investigation and decision-making process; and the status of the unions to file complaints under section 11 of the Act.

[34] Before addressing each of these categories in turn, a few words are warranted on the degree of deference owed to the findings of fact made by the Motions Judge on the basis of only affidavit and other documentary evidence. While he did refer in his reasons to "the plethora of evidence tendered by the parties" (see paragraph 6, *supra*), he referred exclusively in his lengthy reasons to evidence filed by Bell, including parts of an affidavit that had been struck out by an earlier order of the Court, and nowhere does he explain what led him to quote exclusively from that evidence. Furthermore, since he applied a wrong principle of law in reaching his decision, as we shall see, he approached the evidence with an inappropriate frame of mind. In these circum-

Les questions en litige

[31] Comme il a été mentionné précédemment, le juge des requêtes a accepté huit des dix arguments de Bell. Seuls les arguments n° 1 (que la décision était «entièrement viciée par la partialité dont la Commission a fait preuve contre Bell [. . .] tout au long de l'enquête») et n° 9 (que la discrimination alléguée ne s'était pas produite dans «le même établissement», au sens de l'article 11) n'ont pas convaincu le juge des requêtes, bien qu'il ressorte de ses motifs, au paragraphe 36 [à la page 103], qu'il était d'accord avec l'argument de Bell concernant la question du «même établissement».

[32] Les appelants prétendent essentiellement que le juge des requêtes a commis une erreur en décidant de l'affaire comme si la Commission s'était prononcée sur le bien-fondé des plaintes, en ne tenant pas compte du rôle bien défini conféré à un enquêteur par la Loi et en fondant sa conclusion relative à l'iniquité procédurale uniquement sur la preuve présentée par Bell. Ces arguments sont très valables.

[33] À des fins de clarté, j'ai jugé utile de diviser les moyens de Bell en quatre catégories: le bien-fondé des plaintes; l'exercice par la Commission de ses pouvoirs discrétionnaires; l'équité de l'enquête et du processus de prise de décision; le statut des syndicats quant au dépôt des plaintes en vertu de l'article 11 de la Loi.

[34] Avant d'examiner, à tour de rôle, chaque catégorie, il me faut aborder brièvement le degré de retenue judiciaire devant être accordé aux conclusions de fait tirées par le juge des requêtes uniquement à la lumière de la preuve établie par les affidavits et par les autres éléments de preuve documentaire. Bien que le juge ait mentionné «la panoplie de documents que les parties ont présentés» (voir paragraphe 6, précité), ses longs motifs ne font référence qu'à la preuve déposée par Bell, y compris les parties d'un affidavit dont la radiation avait été ordonnée antérieurement par la Cour, et il n'indique nulle part la raison pour laquelle il a choisi de ne se référer qu'à cette preuve. De plus, étant donné qu'il a appliqué un principe de droit erroné en rendant sa décision, comme nous le

stances his findings of fact have no binding effect on this Court.

The merits of the complaints

[35] It is settled law that when deciding whether a complaint should be referred to a tribunal for inquiry under sections 44 and 49 of the *Canadian Human Rights Act*, the Commission acts “as an administrative and screening body” (*Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, at page 893, La Forest J.) and does not decide a complaint on its merits (see *Northwest Territories v. Public Service Alliance of Canada* (1997), 208 N.R. 385 (F.C.A.)). It is sufficient for the Commission to be “satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted” (subsections 44(3) and 49(1)). This is a low threshold and the circumstances of this case are such that the Commission could have validly formed an opinion, rightly or wrongly, that there was “a reasonable basis in the evidence for proceeding to the next stage” (*Syndicat des employés de production du Québec et de l’Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, *supra*, paragraph 30, at page 899, Sopinka J., approved by La Forest J. in *Cooper*, *supra*, at page 891).

[36] The conclusions of the Joint Study combined with the Commission’s own findings were sufficient to suggest the possibility that some discrimination contrary to section 11 had occurred. Nothing more is asked at this preliminary stage. The Commission was satisfied that the Joint Study had some merit. It was satisfied that despite an undertaking of confidentiality in the Terms of Reference the results of the Joint Study could be used in the Commission investigation of the complaints. These were matters of opinion. There is enough contradictory evidence in the various affidavits to satisfy the Court that the Commission did not act in a patently unreasonable way in seeing some merit in the conclusions of the Joint Study and in finding that the confidentiality agreement was not as extensive as was suggested by Bell. This Court need not agree with the Commission’s opinions. Nor should

verrons plus loin, il s’est trouvé à aborder la preuve sous un mauvais angle. Dans ces circonstances, ses conclusions de fait ne lient pas la Cour.

Le bien-fondé des plaintes

[35] Il est établi en droit que, lorsqu’elle décide de déférer ou non une plainte à un tribunal à des fins d’enquête en vertu des articles 44 et 49 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission exerce des «fonctions d’administration et d’examen préalable» (*Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, à la page 893, le juge La Forest) et ne se prononce pas sur son bien-fondé (voir *Territoires du Nord-Ouest c. Alliance de la fonction publique du Canada* (1997), 208 N.R. 385 (C.A.F.)). Il suffit la Commission soit «convaincue [que] compte tenu des circonstances relatives à la plainte, l’examen de celle-ci est justifié» (paragraphe 44(3) et 49(1)). Il s’agit d’un seuil peu élevé et les faits de l’espèce font en sorte que la Commission pouvait, à tort ou à raison, en venir à la conclusion qu’il y avait «une justification raisonnable pour passer à l’étape suivante» (*Syndicat des employés de production du Québec et de l’Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, précité, paragraphe 30, à la page 899, juge Sopinka, approuvé par le juge La Forest dans *Cooper*, précité, à la page 891).

[36] Les conclusions de l’étude mixte, en plus des conclusions auxquelles en est arrivée la Commission elle-même, étaient suffisantes pour laisser voir la possibilité que de la discrimination contraire à l’article 11 avait eu lieu. Rien de plus n’est demandé à cette étape préliminaire. La Commission était convaincue que l’étude mixte avait un certain fondement. Elle estimait que, malgré l’engagement de confidentialité contenu dans le mandat, les résultats de l’étude mixte pouvaient être utilisés aux fins de son enquête sur les plaintes. Il s’agissait de questions d’opinion. Les différents affidavits contiennent suffisamment d’éléments de preuve contraires pour convaincre la Cour que la Commission n’a pas agi de façon manifestement déraisonnable en attribuant un certain fondement aux conclusions de l’étude mixte et en concluant que l’entente de confidentialité n’avait pas une portée aussi

it speculate as to the eventual fate of the Joint Study before the Tribunal.

[37] The Motions Judge erred in totally ignoring sections 43, 44 and 49 of the Act and in his premise that “[w]hat is principally at issue in this case is the correct interpretation of s. 11” (Paragraph 8 of his reasons [at page 85]) That was simply not the issue at this stage. The decision attacked is the decision to request the appointment of a Human Rights Tribunal. It will be the duty of the Tribunal to determine whether the complaints are well founded or not and the Tribunal will in no way be bound by the interpretation given to section 11 by the investigator and presumably adopted by the Commission. Those who expected this Court to resolve issues with respect to the interpretation and application of section 11 without the benefit of the decision of a tribunal on this issue in the instant case will be disappointed; whatever was said by the Motions Judge should be considered as *obiter* and I make no observations upon any of it.

Exercise of discretion

[38] The Act grants the Commission a remarkable degree of latitude when it is performing its screening function on receipt of an investigation report. Subsections 40(2) and 40(4) and sections 41 and 44 are replete with expressions such as “is satisfied”, “ought to”, “reasonably available”, “could more appropriately be dealt with”, “all the circumstances”, “considers appropriate in the circumstances” which leave no doubt as to the intent of Parliament. The grounds set out for referral to another authority (subsection 44(2)), for referral to the President of the Human Rights Tribunal Panel (paragraph 44(3)(a)) or for an outright dismissal (paragraph 44(3)(b)) involve in varying degrees questions of fact, law and opinion (see *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687 (C.A.), at page 698, Le Dain J.A.), but it may safely be said as a general rule that Parliament did not want the courts at this stage to intervene lightly in the decisions of the Commission.

grande que ce qu’a laissé entendre Bell. Il n’est pas nécessaire que la Cour soit d’accord avec les opinions de la Commission. La Cour ne doit pas non plus spéculer sur le sort qui sera réservé à l’étude mixte devant le tribunal.

[37] Le juge des requêtes a commis une erreur en omettant totalement de tenir compte des articles 43, 44 et 49 de la Loi et en partant de la prémisse que «la principale question en litige en l’espèce porte sur l’interprétation de l’article 11» (paragraphe 8 de ses motifs [à la page 85]). Il ne s’agissait pas du tout de la question à trancher à cette étape. La décision contestée est la demande de formation d’un tribunal des droits de la personne. Il incombera à ce tribunal d’examiner le bien-fondé des plaintes, et le tribunal ne sera lié d’aucune façon par l’interprétation que l’enquêteur a donnée à l’article 11 et que la Commission a vraisemblablement adoptée. Ceux qui s’attendaient à ce qu’en l’espèce, la Cour se prononce sur des questions relatives à l’interprétation et à l’application de l’article 11 sans avoir eu l’avantage de disposer de la décision d’un tribunal à cet égard seront déçus; tout ce que le juge des requêtes a dit doit être considéré comme des remarques incidentes, et je n’é mets aucun commentaire à leur sujet.

L’exercice du pouvoir discrétionnaire

[38] La Loi confère à la Commission un degré remarquable de latitude dans l’exécution de sa fonction d’examen préalable au moment de la réception d’un rapport d’enquête. Les paragraphes 40(2) et 40(4), et les articles 41 et 44 regorgent d’expressions comme «à son avis», «devrait», «normalement ouverts», «pourrait avantageusement être instruite», «des circonstances», «estime indiqué dans les circonstances», qui ne laissent aucun doute quant à l’intention du législateur. Les motifs de renvoi à une autre autorité (paragraphe 44(2)), de renvoi au président du Comité du tribunal des droits de la personne (alinéa 44(3)a)) ou, carrément, de rejet (alinéa 44(3)b)) comportent, à divers degrés, des questions de fait, de droit et d’opinion (voir *Latif c. La Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687 (C.A.), à la page 698, le juge Le Dain), mais on peut dire sans risque de se tromper qu’en règle générale, le législateur ne voulait pas que les cours inter-

[39] In the case at bar, the Commission was satisfied that the complaints were of such a nature as to be consolidated pursuant to subsection 40(4) for the purposes of the inquiry. That finding was very much open to it in the circumstances.

[40] The Commission was also satisfied that the complaints were not out of time. This finding is also unassailable on the facts of the case. As noted by Hugessen J.A. in *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Department of National Defence)*, [1996] 3 F.C. 789 (C.A.), at page 802, systemic discrimination, the one alleged in the instant case, by its very nature extends over time. I was concerned by the fact that the complaint by Femmes-Action (A.B., Vol. 2, at page 63) did not, contrary to the other complaints, mention a specific date for the beginning of the alleged discrimination. The words “*depuis de nombreuses années*” are clearly not adequate in a complaint filed under the Act. I am satisfied, however, looking at the whole of the complaint, that the starting date was, as in the case of the other complaints, the date of issuance of the Final Report of the Joint Study, i.e. November 23, 1992.

[41] The Commission was also satisfied that the complaints were specific enough. Bell had known for months that systemic complaints were in the making and the Revised Investigation Report contained enough information to enable Bell, at this stage, to be apprised in a general way of what it would be facing before the Tribunal. Whether or not further particulars should be ordered by the Tribunal in order to enable Bell to make a full answer to the complaints is an issue which is not before us in this appeal.

[42] Bell’s argument to the effect that the complaints were vexatious and had been made in bad faith is related to the fact that the unions had themselves negotiated the wages at issue in the complaints. I will

viennent à la légère dans les décisions prises par la Commission à cette étape.

[39] En l’espèce, la Commission a conclu que la nature des plaintes nécessitait leur jonction en vertu du paragraphe 40(4) aux fins de l’enquête. Dans les circonstances, elle avait clairement le pouvoir de conclure ainsi.

[40] La Commission a également conclu que les plaintes n’avaient pas été déposées hors délai. Cette conclusion aussi est inattaquable à la lumière des faits de l’espèce. Comme l’a souligné le juge Hugessen, J.C.A., dans *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Ministère de la Défense nationale)*, [1996] 3 C.F. 789 (C.A.), à la page 802, la discrimination systémique (soit celle qui est alléguée dans la présente affaire), de par sa nature, se poursuit dans le temps. J’étais préoccupé par le fait que la plainte déposée par Femmes-Action (D.A., vol. 2, à la page 63) ne mentionnait pas, contrairement aux autres plaintes, la date précise du début de la discrimination alléguée. Il est évident que l’expression «depuis de nombreuses années» n’est pas satisfaisante dans le cadre d’une plainte déposée en vertu de la Loi. La lecture de l’ensemble de la plainte me convainc toutefois que la date de départ était, comme dans le cas des autres plaintes, la date de production du rapport final de l’étude mixte, soit le 23 novembre 1992.

[41] La Commission a, de plus, conclu que les plaintes étaient assez précises. Bell savait depuis des mois que des plaintes systémiques allaient être portées, et le rapport d’enquête révisé contenait suffisamment de renseignements pour permettre à Bell, à cette étape, de savoir, de façon générale, ce contre quoi elle aurait à se défendre devant le tribunal. La question de savoir si le tribunal devrait ordonner que des précisions supplémentaires soient données pour permettre à Bell de présenter une défense pleine et entière à l’encontre des plaintes est une question dont nous ne sommes pas saisis dans le cadre du présent appel.

[42] L’argument de Bell selon lequel les plaintes étaient vexatoires et entachées de mauvaise foi découle du fait que les syndicats avaient eux-mêmes négocié les salaires visés par les plaintes. Je me pencherai sur

deal with this argument when dealing with the issue of the status of the unions.

Procedural fairness

[43] With respect to procedural fairness, the Commission did precisely what the jurisprudence of this Court, as recently as in *Slattery v. Canadian Human Rights Commission* (1996), 205 N.R. 383 (F.C.A.), has told it to do. The Commission gave Bell a copy of the Draft Investigation Report, of the Investigation Report and of the Revised Investigation Report. It gave Bell the full opportunity to respond to each of these reports and Bell seized the opportunity every time. Following the receipt of the submissions by the parties on the Investigation Report, the Commission circulated each party's submissions to the other parties. Following the release of the Revised Investigation Report, all parties were provided with an opportunity to comment on the submissions of the other parties to the Revised Report. The Revised Report examined each and every argument that had been raised by Bell in its written comments. The Commission considered the Revised Report, Bell's submissions on it and further submissions by Bell before finally reaching its decision. What more could it have done?

[44] Bell's allegations with respect to the role played by the investigator in suggesting amendments to some of the complaints (*supra*, paragraph 22) assume that the investigator in preparing her report is acting or should be acting independently of the Commission and is or should be neutral to both parties. This is not so. As Sopinka J. observed in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, *supra*, paragraph 30, at page 898:

The investigator, in conducting the investigation, does so as an extension of the Commission. I do not regard the investigator as someone independent of the Commission who will then present evidence as a witness before the Commission. Rather the investigator prepares a report for the Commission. This is merely an example of the principle that applies to administrative tribunals, that they do not have

cet argument lorsque j'aborderai la question du statut des syndicats.

L'équité procédurale

[43] En ce qui concerne l'équité procédurale, la Commission a fait exactement ce que la jurisprudence de la Cour, aussi récemment que dans *Slattery c. Commission canadienne des droits de la personne* (1996), 205 N.R. 383 (C.A.F.), lui avait dit de faire. La Commission a remis à Bell une copie du rapport d'enquête préliminaire, du rapport d'enquête et du rapport d'enquête révisé. Elle a donné à Bell l'entière possibilité de répondre à tous ces rapports et Bell s'en est prévalu chaque fois. À la suite de la réception des observations de toutes les parties à l'égard du rapport d'enquête, chaque partie a reçu de la Commission les observations des autres. Subséquemment au dépôt du rapport d'enquête révisé, chaque partie s'est vu fournir l'occasion d'émettre des commentaires sur les observations faites par les autres à l'égard du rapport révisé. Le rapport révisé analysait un à un les arguments soulevés par Bell dans ses commentaires écrits. La Commission a examiné le rapport révisé, les observations de Bell sur ce dernier ainsi que d'autres observations présentées par Bell, avant de finalement rendre sa décision. Qu'est-ce qu'elle aurait pu faire de plus?

[44] Les arguments de Bell à l'égard du rôle joué par l'enquêteur lorsqu'elle a suggéré des modifications à certaines plaintes (précité, paragraphe 22) reposent sur le prérequis que l'enquêteur, lors de la préparation de son rapport, agit ou devrait agir de façon indépendante vis-à-vis la Commission et qu'elle est ou devrait être neutre envers les deux parties. Cela n'est pas le cas. Comme le juge Sopinka l'a fait remarquer dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, précité, paragraphe 30, à la page 898:

L'enquêteur qui mène l'enquête le fait en tant que prolongement de la Commission. Pour ma part, je ne considère pas l'enquêteur comme une personne indépendante de la Commission qui présente des preuves en témoignant devant elle. Ce qui arrive plutôt, c'est que l'enquêteur établit un rapport à l'intention de la Commission. C'est là simplement une illustration du principe qui s'applique aux tribu-

to do all the work themselves but may delegate some of it to others.

[45] Where, therefore, an investigator in the course of investigating a complaint is provided with some evidence, not of her making, that there is a possible ground for discrimination which the complaint, as formulated, might not have encompassed, it becomes her duty to examine that evidence, to alert the parties as to the impact of that evidence on the investigation and even to suggest that the complaint be amended. To require the investigator in such a case to recommend the dismissal of the complaint for being flawed and to force the filing of a new complaint by the complainant or the initiating of a complaint by the Commission itself under subsection 40(3) of the Act, would serve no practical purpose. It would be tantamount to importing into human rights legislation the type of procedural barriers that the Supreme Court of Canada has urged not be imported. It is of interest to note that in *Central Okanagan School District No. 23 v. Renaud*, [1992] 2 S.C.R. 970, at pages 977-978, albeit in a different legislative context, no issue appears to have been raised with respect to the fact that the investigator had himself amended a complaint which he had found to be deficient, in order to include an additional section of the British Columbia *Human Rights Act* [S.B.C., 1984, c. 22].

[46] Bell relies heavily on the passage in *Cooper*, *supra*, paragraph 35 at page 891, where La Forest J. expresses the view that “[w]hen deciding whether a complaint should proceed to be inquired into by a tribunal, the Commission fulfills a screening analysis somewhat analogous to that of a judge at a preliminary inquiry”, to argue that an investigator can no more suggest to amend a complaint than a judge at a preliminary inquiry can. The analogy, which was in any event qualified by the word “somewhat”, was perhaps not the most felicitous in the circumstances as La Forest J. went on, at page 893, to describe the Commission “as an administrative and screening body, with no appreciable and adjudicative role”.

naux administratifs, savoir qu'ils ne sont pas tenus de s'acquitter eux-mêmes de la totalité de leurs tâches, mais peuvent en déléguer une partie à d'autres.

[45] Il s'ensuit donc que lorsqu'un enquêteur recueille, au cours de son enquête, une preuve qui ne provient pas de lui et selon laquelle il y aurait un motif de discrimination que la plainte, telle que rédigée, pourrait ne pas avoir englobé, il est de son devoir d'analyser cette preuve, de faire savoir aux parties quelles pourraient être ses conséquences sur l'enquête et, même, de suggérer la modification de la plainte. Il ne serait d'aucune utilité d'exiger que l'enquêteur, dans un tel cas, recommande le rejet de la plainte en raison de vices et exige le dépôt d'une nouvelle plainte de la part du plaignant ou de la part de la Commission elle-même en vertu du paragraphe 40(3) de la Loi. Cela reviendrait à ériger, dans la législation sur les droits de la personne, le genre de barrières procédurales contre lesquelles la Cour suprême du Canada s'est prononcée. Il est intéressant de noter que, dans *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970, aux pages 977 et 978, bien qu'il se soit agi d'un contexte législatif différent, aucune question n'ait été apparemment soulevée relativement au fait que l'enquêteur avait lui-même modifié une plainte qu'il avait jugé déficiente afin d'y inclure un article supplémentaire de la *Human Rights Act* [S.B.C. 1984, ch. 22] de la Colombie-Britannique.

[46] Bell s'appuie fortement sur l'extrait de *Cooper*, précité, au paragraphe 35, à la page 891, où le juge La Forest exprime l'opinion que «[l]orsqu'elle détermine si une plainte devrait être déférée à un tribunal, la Commission procède à un examen préalable assez semblable à celui qu'un juge effectue à une enquête préliminaire», pour soutenir qu'un enquêteur, à l'instar d'un juge lors d'une enquête préliminaire, ne peut suggérer la modification d'une plainte. Cette analogie, qui était malgré tout tempérée par le mot «assez», n'était peut-être pas la plus heureuse dans les circonstances, compte tenu du fait que le juge La Forest a poursuivi, à la page 893, en décrivant la Commission comme n'ayant que des «fonctions d'administration et d'examen préalable [. . .] [sans] rôle important et décisionnel».

Status of the unions

[47] Bell has challenged the status of the unions to bring a complaint based on two grounds. First, Bell claims that the unions, as a representative of complainants, must, pursuant to subsection 40(2) of the Act, obtain the consent of the complainants. Second, Bell argues that the unions' complaints are vexatious and were made in bad faith within the meaning of paragraph 41(d) of the Act since they are attacking the very wages they negotiated in their collective agreements with Bell. These two issues are addressed below. The accepted practice of granting unions status as a "group of individuals" in subsection 40(1) of the Act has not been questioned in this appeal.

[48] This specific challenge does not, of course, apply to the complaint filed by Femmes-Action, whose status as "a group of individuals" has never been questioned and which did not negotiate the collective agreements. Therefore, even if Bell were to succeed on this argument, the complaint by Femmes-Action would still have a life of its own.

[49] The simple answer to Bell's first ground is that subsection 40(2) permits the complaint to go forward even where consent is not obtained. In the case at bar, it is clear that the Commission considered the issue of consent and decided that it was not required in the circumstances. (*supra*, paragraph 25). It could therefore deal with the complaints. There is no suggestion that it was unreasonable for the Commission not to seek the consent of the alleged victims. The whole history of the case suggests that the alleged victims had endorsed the actions of their unions throughout.

[50] Bell's second ground has many facets. While based on paragraph 41(d) (vexatious and bad faith), it implicitly relates also to subsection 44(2), which in turn reproduces word for word the grounds found in paragraphs 41(a) (exhaustion of grievance procedures) and 41(b) (other more appropriate procedure).

Le statut des syndicats

[47] Bell a contesté le statut des syndicats quant au dépôt d'une plainte, et ce, en s'appuyant sur deux motifs. En premier lieu, Bell affirme que les syndicats, en tant que représentants des plaignants, doivent obtenir le consentement de ces derniers, conformément au paragraphe 40(2) de la Loi. En deuxième lieu, Bell soutient que les plaintes déposées par les syndicats sont vexatoires et entachées de mauvaise foi au sens de l'alinéa 41d) de la Loi, étant donné que ces derniers contestent les salaires qu'ils ont eux-mêmes négociés dans le cadre des conventions collectives conclues avec Bell. Ces deux questions sont abordées plus loin. La pratique courante d'accorder aux syndicats le statut de «groupe d'individus», au sens du paragraphe 40(1) de la Loi, n'a pas été remise en question dans le cadre du présent appel.

[48] Cette contestation particulière ne s'applique naturellement pas à la plainte déposée par Femmes-Action, dont le statut de «groupe d'individus» n'a jamais été remis en question et qui n'a pas négocié les conventions collectives. Il s'ensuit donc que, même si cet argument de Bell devait l'emporter, la plainte déposée par Femmes-Action demeurerait valide.

[49] Le premier moyen de Bell est réglé rapidement par le paragraphe 40(2), qui permet la poursuite de la plainte même en l'absence de consentement. En l'espèce, il ressort clairement que la Commission a examiné la question du consentement et décidé que celui-ci n'était pas requis dans les circonstances (précité, paragraphe 25). Elle pouvait donc étudier les plaintes. Rien n'indique qu'il était déraisonnable de la part de la Commission de ne pas tenter d'obtenir le consentement des victimes alléguées. L'ensemble des faits de l'espèce indiquent que les victimes alléguées avaient approuvé les actes accomplis par leurs syndicats tout au long du processus.

[50] Le second moyen de Bell comporte plusieurs aspects. Bien que fondé sur l'alinéa 41d) (vexatoire et entachée de mauvaise foi), il fait implicitement référence au paragraphe 44(2), qui, pour sa part, reproduit mot à mot les moyens prévus par les alinéas 41a) (épuisement des procédures de règlement des griefs) et 41b) (autre procédure plus appropriée).

[51] With respect to paragraph 41(a), the unions quite rightly point out that the Act should not force them to carry the issue of equal wages for equal value to an impasse in the collective bargaining process before they can represent the complaints of some of their members. The Commission has a wide discretion under that paragraph and I see no reason to interfere.

[52] With respect to paragraph 41(b), an alternative procedure provided for under another Act of Parliament could be section 182 of the *Canada Labour Code*. (*supra*, paragraph 7). That ground had not been advanced by Bell. It was raised by the Court at the hearing as it appeared to be inextricably connected in the circumstances to the argument with respect to paragraph 41(a). Clearly, in my view, section 182 of the *Canada Labour Code* does not mandate that any complaint by an employee for discriminatory practice under section 11 of the *Canadian Human Rights Act* be filed through the inspector. That procedure is at best an alternative means of filing a complaint with the Commission. The inspector, in any event, is not a person who can “deal with” a complaint within the meaning of paragraph 44(2)(b) nor can it be an “appropriate authority” to whom a complaint could be referred for possible determination.

[53] Bell’s last ground is that the complaints were vexatious and made in bad faith within the meaning of paragraph 41(d), because unions should be estopped from attacking the wages they themselves have negotiated.

[54] The estoppel argument appears to be a novel proposition in the context of section 11 complaints. It seems to have been raised, and accepted, in a case dealing with sections 16 [as am. by S.S. 1989-90, c. 23, s. 12; 1993, c. 61, s. 11] and 18 [as am. by S.S. 1989-90, c. 23, s. 14; 1993, c. 61, s. 13] of the *The Saskatchewan Human Rights Code* [S.S. 1979, c. S-24.1], the counterparts (in a different form) of section 10 of the federal Act. The Saskatchewan Court of Appeal, in a majority decision, found that a union was an unsuitable representative to file a class complaint

[51] Relativement à l’alinéa 41a), les syndicats avancent à juste titre que la Loi ne devrait pas les obliger à faire valoir le principe du salaire égal pour un travail de même valeur jusqu’au point de l’impasse dans le processus de négociation collective, avant de pouvoir présenter les plaintes de certains membres. La Commission jouit d’un vaste pouvoir discrétionnaire en vertu de cet alinéa, et je ne vois aucun motif pour intervenir.

[52] Relativement à l’alinéa 41b), cette procédure prévue par une autre loi fédérale pourrait être l’article 182 du *Code canadien du travail* (précité, paragraphe 7). Ce moyen n’a pas été soulevé par Bell. Il l’a été par la Cour lors de l’audition car il paraissait être inextricablement lié, dans les circonstances, à l’argument relatif à l’alinéa 41a). À mon avis, il est clair que l’article 182 du *Code canadien du travail* n’exige pas que la plainte d’un employé pour acte discriminatoire prévu à l’article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit déposée par l’intermédiaire de l’inspecteur. Au mieux, cette procédure constitue une autre façon possible de déposer une plainte auprès de la Commission. De toute manière, l’inspecteur n’est pas une personne qui peut «instruire» une plainte au sens de l’alinéa 44(2)b), et il ne peut être une «autorité compétente» à qui une plainte pourrait être renvoyée pour examen.

[53] Le dernier moyen de Bell est que les plaintes étaient vexatoires et entachées de mauvaise foi au sens de l’alinéa 41d) car les syndicats étaient irrecevables à contester les salaires qu’ils ont eux-mêmes négociés.

[54] L’argument fondé sur l’irrecevabilité paraît être une proposition nouvelle dans le cadre des plaintes portées en vertu de l’article 11. Il semble avoir été soulevé et accepté dans une affaire faisant intervenir les articles 16 [mod. par S.S. 1989-90, ch. 23, art. 12; 1993, ch. 61, art. 11] et 18 [mod. par S.S. 1989-90, ch. 23, art. 14; 1993, ch. 61, art. 13] de *The Saskatchewan Human Rights Code* [S.S. 1979, ch. S-24.1], qui sont l’équivalent (sous une forme différente) de l’article 10 de la loi fédérale. La Cour d’appel de la Saskatchewan a conclu, dans un arrêt

against an employer under section 16 of the Code because section 18 imposed a similar legal duty on the union as well; the union could not pretend to represent fairly the full interests of the class because these very interests would require it to also file a complaint under section 18, i.e. a complaint against itself (*Canada Safeway Ltd. v. Saskatchewan (Human Rights Commission)* (1997), 150 D.L.R. (4th) 207 (Sask. C.A.)).

[55] In reaching its decision, the Saskatchewan Court of Appeal relied on the decision of the Supreme Court of Canada in *Renaud*, *supra*, paragraph 45, for the proposition that a union and an employer may be jointly and equally liable for discrimination. In *Renaud*, both the employer and the union had been named as defendants in complaints made under sections 8 and 9 of the British Columbia *Human Rights Act*, the counterparts (but with possibly important distinctions) of sections 7 and 9 of the federal Act.

[56] I do not find these decisions helpful where, as here, a complaint is filed with respect to a form of discrimination—different wages for work of equal value—which legally attracts the liability of the employer only. The provisions at issue in *Canada Safeway Ltd.*, *supra*, paragraph 54 (sections 16 and 18 of *The Saskatchewan Human Rights Code*) imposed a similar legal duty on the employer and on the trade union and the Code itself did not contain an express provision like section 11 which prohibits equal wage discrimination. For reasons of its own Parliament has chosen, in section 11, to make the employer alone liable for differences in wages with respect to work of equal value. It would fly in the face of the clear wording of the Act and the obvious intent of Parliament to find the unions equally liable either implicitly under section 11 or indirectly through sections such as section 10 for having participated in the establishment of different wages with respect to work of equal value. It may at first blush appear to be self-serving and unethical for a union to use the mechanism of a complaint under section 11 to force for all practical

rendu à la majorité, qu'un syndicat n'était pas un représentant approprié quant au dépôt d'une plainte collective contre un employeur en vertu de l'article 16 du Code, car l'article 18 lui imposait une obligation similaire; le syndicat ne pouvait prétendre représenter équitablement l'ensemble des intérêts du groupe car ces mêmes intérêts l'obligeraient à déposer également une plainte en vertu de l'article 18, c.-à-d. une plainte contre lui-même (*Canada Safeway Ltd. v. Saskatchewan (Human Rights Commission)* (1997), 150 D.L.R. (4th) 207 (C.A. Sask.)).

[55] En rendant sa décision, la Cour d'appel de la Saskatchewan s'est fondée sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Renaud*, précité au paragraphe 45, pour dire qu'un syndicat et un employeur peuvent être tenus responsables, solidairement et à part égale, de discrimination. Dans *Renaud*, tant l'employeur que le syndicat avaient été désignés comme défendeurs dans les plaintes portées en vertu des articles 8 et 9 de la *Human Rights Act* de la Colombie-Britannique, soit l'équivalent (mais avec des distinctions potentiellement importantes) des articles 7 et 9 de la loi fédérale.

[56] Je n'estime pas ces décisions utiles dans les cas où, comme en l'espèce, une plainte est déposée à l'égard d'une forme de discrimination—des salaires différents pour un travail de valeur égale—qui n'entraîne légalement que la responsabilité de l'employeur. Les dispositions visées dans *Canada Safeway Ltd.*, précité au paragraphe 54, (les articles 16 et 18 de *The Saskatchewan Human Rights Code*) imposaient une obligation similaire à l'employeur et au syndicat, et le Code lui-même ne contenait aucune disposition qui, comme l'article 11, prohibait expressément la disparité salariale discriminatoire. Pour des motifs qui lui sont propres, le législateur a choisi, à l'article 11, de tenir uniquement l'employeur responsable des disparités salariales relativement au travail de valeur égale. Conclure à la responsabilité à part égale des syndicats, soit implicitement en vertu de l'article 11, soit indirectement au moyen de dispositions comme l'article 10, pour avoir participé à la fixation de salaires différents relativement à un travail de valeur égale irait carrément à l'encontre du texte clair de la Loi et de l'intention évidente du législateur. À première vue, un

purposes the revision of a collective agreement it has freshly negotiated, but absent bad faith—the Motions Judge did not make a specific finding of bad faith in the instant case²—it is not legally wrong. The Court applies the Act as it is, not as it might have been.

Disposition

[57] For the above reasons, I have reached the conclusion that the appeal should be allowed, that the decision of the Motions Judge should be set aside, that Bell Canada's application for judicial review should be dismissed and that the decision of the Canadian Human Rights Commission dated May 27, 1996 to request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a single Human Rights Tribunal to inquire into the seven complaints filed by Femmes-Action, by the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada and by the Canadian Telephone Employees Association should be restored.

[58] The Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada and the Canadian Telephone Employees Association should be granted their costs in the appeal. There should be no costs for or against the interveners.

ISAAC C.J.: I agree

SEXTON J.A.: I agree

¹ With respect to complaints X00344 and X00372, the Commission omitted the words "as amended" in its decision, leaving the impression that only the original complaints had been referred by the Commission to the President of the Human Rights Tribunal Panel. Counsel for Bell acknowledged before the Motions Judge that he had thought right from the start that this was a "mistake" and he did not in his factum raise any issue as to the impact of such a mistake either on the validity of the two complaints or on the validity of the decision of the Commission as a whole. The

syndicat peut paraître servir ses propres intérêts et agir contrairement à l'éthique lorsqu'il utilise le mécanisme de plainte prévu par l'article 11 pour forcer, à toutes fins utiles, la révision de la convention collective qu'il a tout juste négociée, mais, en l'absence de mauvaise foi—le juge des requêtes n'a pas tiré une conclusion particulière de mauvaise foi en l'espèce²—la loi ne l'interdit pas. La Cour applique la Loi telle qu'elle est, et non telle qu'elle aurait pu être.

Dispositif

[57] Pour les motifs susmentionnés, j'en suis venu à la conclusion que le présent appel doit être accueilli, que la décision du juge des requêtes doit être infirmée, que la demande de contrôle judiciaire présentée par Bell Canada doit être rejetée et que la décision rendue le 27 mai 1996 par la Commission canadienne des droits de la personne, en vertu de laquelle elle demandait au président du Comité du tribunal des droits de la personne de charger un unique tribunal des droits de la personne d'enquêter sur les sept plaintes déposées par Femmes-Action, le Syndicat des communications, de l'énergie et du papier du Canada et l'Association canadienne des employés de téléphone, doit être rétablie.

[58] Je suis d'avis d'accorder les dépens du présent appel au Syndicat des communications, de l'énergie et du papier du Canada et à l'Association canadienne des employés de téléphone. Je n'accorderai pas de dépens en faveur ou à l'encontre de l'intervenante.

LE JUGE EN CHEF ISAAC: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

¹ Pour les plaintes X00344 et X00372, la Commission a omis les termes «sous leur forme modifiée» dans sa décision, donnant l'impression que seules les plaintes originales avaient été déferées par la Commission au président du Comité du tribunal des droits de la personne. L'avocat de Bell a reconnu devant le juge des requêtes qu'il avait pensé dès le départ qu'il s'agissait d'une «erreur», et, dans son mémoire, il n'a pas soulevé la question des conséquences d'une telle erreur sur la validité des deux plaintes ou sur celle de la décision de la Commission, prise dans son

Court was satisfied at the hearing that the mistake had not caused any prejudice to Bell which knew all along that the seven systemic complaints were at issue. The mistake, surely, can be easily corrected before the Tribunal. The Commission was obviously nonchalant in its endorsement of the investigation report and sterile debates would have been avoided had the Commission taken greater care when formalizing its decision. Administrative sloppiness, however, is not in and of itself cause for judicial intervention.

² There is, indeed, evidence that the unions made a continuous attempt to close the wage gap in collective bargaining and that Bell was unwilling to make anything more than a token gesture to close the wage gap. Even in the 1995 negotiations, when the results of the Joint Study revealed a significant problem, Bell was only willing to establish a reserve fund of approximately 1% of its payroll. Under its plan, it would take at least fifteen years to close the gap. On the other hand, the unions made a continuous effort to press Bell into accepting the results of the Joint Study and into adopting the view that the gap should be closed in four or five years. However, Bell was unwavering in its position. (See Wu affidavit, A.B., Vol. 16, tab 2; Bercier affidavit, A.B., Vol. 12, tab 1; cross-examination of Bercier, A.B., Vol. 12, tab 5, at pp. 53, 70; see also A.B., Vol. 14, tab 45; and A.B., Vol. 15, tab 34.)

ensemble. À l'audition, la Cour a estimé que l'erreur n'avait causé aucun préjudice à Bell, qui savait depuis le début que les sept plaintes systémiques étaient en cause. Il ne fait aucun doute que l'erreur peut facilement être corrigée devant le tribunal. Il est évident que la Commission a fait preuve de nonchalance lorsqu'elle a entériné le rapport d'enquête, et des débats inutiles auraient été évités si la Commission avait fait plus attention lorsqu'elle a officialisé sa décision. Cependant, le cafouillage administratif ne constitue pas en soi une cause d'intervention judiciaire.

² La preuve indique en effet que les syndicats ont tenté sans relâche d'éliminer l'écart salarial au moyen de la négociation collective et que Bell n'avait pas l'intention de faire plus qu'un geste symbolique pour éliminer l'écart salarial. Même lors des négociations de 1995, lorsque les résultats de l'étude mixte ont révélé l'existence d'un problème de taille, Bell n'était disposée qu'à établir un fonds de réserve équivalant à environ 1 % de sa masse salariale. En vertu de ce régime, il faudrait au moins quinze ans pour éliminer l'écart. Pour leur part, les syndicats ont tenté sans relâche de convaincre Bell d'accepter les résultats de l'étude mixte et d'éliminer l'écart en quatre ou cinq ans. Malgré tout, Bell a maintenu sa position (voir l'affidavit de Wu, D.A., vol. 16, onglet 2; l'affidavit de Bercier, D.A., vol. 12, onglet 1; contre-interrogatoire de Bercier, D.A., vol. 12, onglet 5, aux p. 53 et 70; voir aussi D.A., vol. 14, onglet 45 et D.A., vol. 15, onglet 34).