

**Bell Canada** *Appellant*

v.

**Communications, Energy and  
Paperworkers Union of Canada, Femmes  
Action and Canadian Human Rights  
Commission** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Attorney  
General of Ontario, Canadian Labour  
Congress, Public Service Alliance of Canada  
and Canada Post Corporation** *Interveners*

**INDEXED AS: BELL CANADA v. CANADIAN TELEPHONE  
EMPLOYEES ASSOCIATION**

**Neutral citation: 2003 SCC 36.**

File No.: 28743.

2003: January 23; 2003: June 26.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major,  
Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF  
APPEAL

*Administrative law — Procedural fairness — Institutional independence — Impartiality — Canadian Human Rights Tribunal — Canadian Human Rights Commission — Canadian Human Rights Act authorizing Commission to issue guidelines binding on Tribunal concerning “a class of cases” — Act also authorizing Tribunal Chairperson to extend terms of Tribunal members in ongoing inquiries — Whether Commission’s guideline-making power compromises Tribunal’s independence and impartiality — Whether Chairperson’s power to extend appointments compromises Tribunal’s independence and impartiality — Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, ss. 11, 27(2), 48.2(2) — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, s. 2(e).*

**Bell Canada** *Appelante*

c.

**Syndicat canadien des communications,  
de l’énergie et du papier, Femmes Action  
et Commission canadienne des droits de la  
personne** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada, procureur  
général de l’Ontario, Congrès du travail  
du Canada, Alliance de la fonction publique  
du Canada et Société canadienne des  
postes** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : BELL CANADA c. ASSOCIATION  
CANADIENNE DES EMPLOYÉS DE TÉLÉPHONE**

**Référence neutre : 2003 CSC 36.**

N° du greffe : 28743.

2003 : 23 janvier; 2003 : 26 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges  
Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour,  
LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

*Droit administratif — Équité procédurale — Indépendance institutionnelle — Impartialité — Tribunal canadien des droits de la personne — Commission canadienne des droits de la personne — Loi canadienne sur les droits de la personne autorisant la Commission à prendre des ordonnances qui lient le Tribunal dans « une catégorie de cas donnés » — Loi autorisant aussi le président du Tribunal à prolonger le mandat des membres du Tribunal dans les affaires dont ils sont saisis — Le pouvoir de la Commission de prendre des ordonnances compromet-il l’indépendance et l’impartialité du Tribunal? — Le pouvoir du président de prolonger les mandats compromet-il l’indépendance et l’impartialité du Tribunal? — Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 11, 27(2), 48.2(2) — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44, art. 2e).*

Bell brought a motion before a panel of the Canadian Human Rights Tribunal, which had been convened to hear complaints filed against Bell by female employees. Bell alleged that the Tribunal's independence and impartiality were compromised by two powers: first, the power of the Canadian Human Rights Commission to issue guidelines that are binding on the Tribunal concerning "a class of cases", and second, the power of the Tribunal Chairperson to extend Tribunal members' terms in ongoing inquiries.

The Tribunal rejected Bell's position and directed that the hearings should proceed. The Federal Court, Trial Division, allowed Bell's application for judicial review, holding that even the narrowed guideline power of the Commission unduly fettered the Tribunal, and that the Chairperson's discretionary power to extend appointments did not leave Tribunal members with a sufficient guarantee of tenure. The Federal Court of Appeal reversed that judgment.

*Held:* The appeal should be dismissed.

Neither of the two powers challenged by Bell compromises the procedural fairness of the Tribunal. Nor does either power contravene any applicable quasi-constitutional or constitutional principle.

The Tribunal should be held to a high standard of independence, both at common law and under s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. Its main function is adjudicative and it is not involved in crafting policy. However, as part of a legislative scheme for rectifying discrimination, the Tribunal serves the larger purpose of ensuring that government policy is implemented. The standard of independence applicable to it is therefore lower than that of a court. The Tribunal's function in implementing government policy must be kept in mind when assessing whether it is impartial.

The guideline power does not undermine the independence of the Tribunal. The requirement of independence pertains to the structure of tribunals and the relationship between their members and members of other branches of government. It does not have to do with independence of thought. Nor does the guideline power undermine the Tribunal's impartiality. The guidelines are a form of law. Being fettered by law does not render a tribunal partial, because impartiality does not consist in the absence of all constraints. The guideline

Bell a présenté une requête aux membres du Tribunal canadien des droits de la personne désignés pour instruire des plaintes déposées contre Bell par ses employées de sexe féminin. Bell alléguait que l'indépendance et l'impartialité du Tribunal étaient compromises par deux pouvoirs : premièrement, le pouvoir de la Commission canadienne des droits de la personne de prendre des ordonnances qui lient le Tribunal dans « une catégorie de cas donnés » et, deuxièmement, le pouvoir du président du Tribunal de prolonger le mandat des membres du Tribunal dans les affaires dont ils sont saisis.

Le Tribunal a rejeté les prétentions de Bell et ordonné l'instruction des plaintes. La Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire déposée par Bell, en statuant que même le pouvoir restreint de la Commission de prendre des ordonnances limitait indûment le Tribunal et que le pouvoir discrétionnaire du président de prolonger le mandat des membres du Tribunal ne leur assurait pas une garantie d'inamovibilité suffisante. La Cour d'appel fédérale a infirmé ce jugement.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

Aucun des deux pouvoirs contestés par Bell ne compromet l'équité procédurale du Tribunal. Ni l'un ni l'autre ne contrevient non plus à un principe constitutionnel ou quasi constitutionnel applicable.

Le Tribunal doit satisfaire à une norme d'indépendance élevée aussi bien en vertu de la common law qu'en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. Sa principale fonction est de nature juridictionnelle et il ne participe pas à l'élaboration des politiques. Toutefois, comme il fait partie d'un régime législatif visant à remédier aux pratiques discriminatoires, il a pour objectif plus général de veiller à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Il est donc assujéti à une norme d'indépendance moins sévère que celle applicable à une cour de justice. Lorsqu'on évalue l'impartialité du Tribunal, il faut garder à l'esprit sa fonction de mise en œuvre de la politique gouvernementale.

Le pouvoir de prendre des ordonnances ne porte pas atteinte à l'indépendance du Tribunal. L'exigence d'indépendance des tribunaux a trait à leur structure et à la relation qui existe entre leurs membres et les membres des autres branches du gouvernement. Ce critère n'a rien à voir avec l'indépendance d'esprit. Le pouvoir de prendre des ordonnances ne porte pas non plus atteinte à l'impartialité du Tribunal. Les ordonnances constituent une forme de mesures législatives. Le tribunal n'est pas partial du seul fait qu'il est limité par la loi, car

power is limited; and the statute and administrative law contain checks to ensure that it is not misused.

The power to extend members' appointments does not undermine the independence of Tribunal members. This question is settled by *Valente*. Nor does the power undermine the Tribunal's impartiality. A reasonable person informed of the facts would not conclude that members whose appointments were extended were likely to be pressured to adopt the Chairperson's views.

#### Cases Cited

**Referred to:** *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781, 2001 SCC 52; *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [2000] 1 F.C. 146; *Liteky v. United States*, 510 U.S. 540 (1994); *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; *Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [reproduced in R.S.C. 1985, App. III], s. 2(e).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*.  
*Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6 [am. 1998, c. 9], ss. 11(1), (4), 27(1), (2), (3), 48.1(3), 48.2(1), (2), 48.3, 48.6(1), 50(2).  
*Constitution Act, 1867*, s. 96.  
*Equal Wages Guidelines, 1986*, SOR/86-1082.  
*Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22.

l'impartialité ne tient pas à l'absence de toutes limites. Le pouvoir de prendre des ordonnances est limité et tant la loi que le droit administratif comportent des mécanismes de contrôle qui garantissent qu'il ne sera pas utilisé à mauvais escient.

Le pouvoir de prolonger le mandat des membres du Tribunal ne porte pas atteinte à leur indépendance. Cette question a été réglée dans *Valente*. Ce pouvoir ne porte pas non plus atteinte à l'impartialité du Tribunal. Une personne raisonnable, au courant de ces faits, ne conclurait pas que les membres risquent d'être illégitimement forcés d'adopter les vues du président.

#### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés :** *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, 2001 CSC 52; *Russell c. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146; *Liteky c. United States*, 510 U.S. 540 (1994); *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*.  
*Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 [reproduite dans L.R.C. 1985, app. III], art. 2e).  
*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 [mod. 1998, ch. 9], art. 11(1), (4), 27(1), (2), (3), 48.1(3), 48.2(1), (2), 48.3, 48.6(1), 50(2).  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 96.  
*Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, ch. S-22.  
*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [2001] 3 F.C. 481, 272 N.R. 50, 199 D.L.R. (4th) 664, 32 Admin. L.R. (3d) 1, 9 C.C.E.L. (3d) 228, [2001] F.C.J. No. 776 (QL), 2001 FCA 161, allowing the respondents' appeal from a judgment of the Trial Division, [2001] 2 F.C. 392, 190 F.T.R. 42, 194 D.L.R. (4th) 499, 26 Admin. L.R. (3d) 253, 5 C.C.E.L. (3d) 123, 39 C.H.R.R. D/213, 2000 C.L.L.C. ¶230-043, [2000] F.C.J. No. 1747 (QL), quashing the decision of the Canadian Human Rights Tribunal. Appeal dismissed.

*Roy L. Heenan, John Murray, Thomas Brady and David Stratas*, for the appellant.

*Peter C. Engelmann, Jula Hughes and Fiona Campbell*, for the respondent the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada.

No one appeared for the respondent Femmes Action.

*Ian Fine and Philippe Dufresne*, for the respondent the Canadian Human Rights Commission.

*Donald J. Rennie and Alain Préfontaine*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Sara Blake and Karin Rasmussen*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Mary F. Cornish and Fay C. Faraday*, for the intervener the Canadian Labour Congress.

*Andrew Raven and David Yazbeck*, for the intervener the Public Service Alliance of Canada.

*Brian A. Crane, Q.C.*, and *David Olsen*, for the intervener the Canada Post Corporation.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE AND BASTARACHE J. —

## I. Introduction

This appeal raises the issue of whether the Canadian Human Rights Tribunal (the “Tribunal”) lacks independence and impartiality because of the

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale, [2001] 3 C.F. 481, 272 N.R. 50, 199 D.L.R. (4th) 664, 32 Admin. L.R. (3d) 1, 9 C.C.E.L. (3d) 228, [2001] A.C.F. n° 776 (QL), 2001 CAF 161, accueillant l’appel des intimés à l’encontre d’un jugement de la Section de première instance, [2001] 2 C.F. 392, 190 F.T.R. 42, 194 D.L.R. (4th) 499, 26 Admin. L.R. (3d) 253, 5 C.C.E.L. (3d) 123, 39 C.H.R.R. D/213, 2000 C.L.L.C. ¶230-043, [2000] A.C.F. n° 1747 (QL), qui avait infirmé la décision du Tribunal canadien des droits de la personne. Pourvoi rejeté.

*Roy L. Heenan, John Murray, Thomas Brady et David Stratas*, pour l’appelante.

*Peter C. Engelmann, Jula Hughes et Fiona Campbell*, pour l’intimé le Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier.

Personne n’a comparu pour l’intimée Femmes Action.

*Ian Fine et Philippe Dufresne*, pour l’intimée la Commission canadienne des droits de la personne.

*Donald J. Rennie et Alain Préfontaine*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

*Sara Blake et Karin Rasmussen*, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

*Mary F. Cornish et Fay C. Faraday*, pour l’intervenant le Congrès du travail du Canada.

*Andrew Raven et David Yazbeck*, pour l’intervenante l’Alliance de la fonction publique du Canada.

*Brian A. Crane, c.r.*, et *David Olsen*, pour l’intervenante la Société canadienne des postes.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE EN CHEF ET LE JUGE BASTARACHE —

## I. Introduction

Le pourvoi vise à déterminer si le Tribunal canadien des droits de la personne (le « Tribunal ») est dépourvu de l’indépendance et de l’impartialité

power of the Canadian Human Rights Commission (the “Commission”) to issue guidelines binding on the Tribunal concerning “a class of cases”, and the power of the Tribunal Chairperson to extend Tribunal members’ terms in ongoing inquiries.

2 The appeal marks the latest proceeding in a lengthy dispute between Bell Canada (“Bell”) and the respondents, dating back to the early 1990’s, when two unions, Canadian Telephone Employees Association (“CTEA”) and Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada (“CEP”), and Femmes Action filed complaints against Bell alleging gender discrimination in the payment of wages, contrary to s. 11 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6 (the “Act”). More than a decade later, the complaints have yet to be heard by the Tribunal. Instead, the parties have been engaged in litigating Bell’s challenges to the Tribunal, a process that has taken them to the Federal Court, Trial Division three times, to the Federal Court of Appeal twice, and now to this Court.

3 In our view, Bell’s arguments are without merit. Neither of the two powers challenged by Bell compromises the procedural fairness of the Tribunal. Nor does either power contravene any applicable quasi-constitutional or constitutional principle. We would dismiss the appeal and have the complaints, finally, proceed before the Tribunal.

## II. Background

4 Between 1990 and 1994, the CTEA, the CEP and Femmes Action, filed complaints with the Commission against Bell, alleging that Bell pays female employees in certain positions lower wages than male employees performing work of equal value, in violation of s. 11 of the Act. In May of 1996, the Commission asked the President of the Tribunal (now “Chairperson”) to inquire into the complaints.

requis du fait que la Commission canadienne des droits de la personne (la « Commission ») a le pouvoir de prendre des ordonnances qui lient le Tribunal dans « une catégorie de cas donnés » et que le président du Tribunal a celui de prolonger le mandat des membres du Tribunal dans les affaires dont ils sont saisis.

Le pourvoi constitue la dernière procédure engagée dans un long litige entre Bell Canada (« Bell ») et les intimés, qui a pris naissance au début des années 1990, lorsque deux syndicats, soit l’Association canadienne des employés de téléphone (« ACET ») et le Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier (« SCEP »), ainsi que Femmes Action ont déposé des plaintes contre Bell, lui reprochant de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes et de contrevenir ainsi à l’art. 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 (la « Loi »). Plus de dix ans se sont écoulés et les plaintes n’ont toujours pas été entendues par le Tribunal. Les parties ont plutôt débattu des objections soulevées par Bell relativement au Tribunal, débat qui les a amenées à trois reprises devant la Section de première instance de la Cour fédérale, à deux reprises devant la Cour d’appel fédérale et maintenant devant notre Cour.

À notre avis, les arguments de Bell ne sont pas fondés. Aucun des deux pouvoirs contestés par Bell ne compromet l’équité procédurale du Tribunal. Ni l’un ni l’autre ne contrevient non plus à un principe constitutionnel ou quasi constitutionnel applicable. Nous sommes d’avis que le pourvoi doit être rejeté et que le Tribunal doit finalement instruire les plaintes.

## II. Les faits

Entre 1990 et 1994, l’ACET, le SCEP et Femmes Action ont déposé des plaintes contre Bell auprès de la Commission, alléguant que Bell verse aux femmes qui occupent certains postes un salaire inférieur à celui des hommes qui exécutent des fonctions équivalentes, contrevenant ainsi à l’art. 11 de la Loi. En mai 1996, la Commission a demandé au président du Tribunal d’instruire les plaintes.

The matter quickly became complicated. Bell applied for judicial review of the Commission's decision to refer the complaints to the Tribunal. The Federal Court, Trial Division granted Bell's application and quashed the Commission's decision: *Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* (1998), 143 F.T.R. 81. On appeal, the Federal Court of Appeal reversed this judgment and restored the Commission's decision: [1999] 1 F.C. 113. Leave to appeal to this Court was sought by Bell, but was denied: [1999] 2 S.C.R. v.

While this was occurring, a panel of Tribunal members was appointed to inquire into the original complaints. Bell brought a motion before the panel urging that the Tribunal was institutionally incapable of providing a fair hearing in accordance with the principles of natural justice. The panel dismissed the motion: *Canadian Telephone Employees Association v. Bell Canada*, Can. H.R. Trib., June 4, 1997.

Bell then applied for judicial review of the panel's decision. The Federal Court, Trial Division quashed the panel's decision: *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [1998] 3 F.C. 244, and ordered that there be no further proceedings in the matter until the Act had been satisfactorily amended by the legislature. At that time, the Act differed from the current legislation in two relevant respects. Firstly, it was the Minister of Justice and not the Tribunal Chairperson to whom the Act gave the discretionary power to extend Tribunal members' appointments beyond their expiry dates. McGillis J. held that, as a result, Tribunal members lacked sufficient security of tenure. Secondly, the Commission's guideline power was broader than it now is, permitting the Commission to make guidelines concerning the application of the Act in a particular case, and not only in "a class of cases". McGillis J. expressed reservations about this power, stating that it would be preferable if the guidelines were non-binding.

L'affaire s'est rapidement compliquée. Bell a demandé le contrôle judiciaire de la décision de la Commission de déférer les plaintes au Tribunal. La Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli la demande de Bell et a annulé la décision de la Commission : *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1998] A.C.F. n° 312 (QL). La Cour d'appel fédérale a infirmé ce jugement et a rétabli la décision de la Commission : [1999] 1 C.F. 113. Bell a demandé l'autorisation de se pourvoir devant notre Cour, ce qui lui a été refusé : [1999] 2 R.C.S. v.

Pendant ce temps, des membres du Tribunal ont été désignés pour instruire les plaintes initiales. Bell a déposé devant les membres instructeurs une requête soutenant que le Tribunal n'était pas en mesure, sur le plan institutionnel, de procéder à une audition équitable en conformité avec les principes de justice naturelle. Les membres instructeurs ont rejeté la requête : *Association canadienne des employés de téléphone c. Bell Canada*, T.C.D.P., 4 juin 1997.

Bell a ensuite demandé le contrôle judiciaire de cette décision. La Section de première instance de la Cour fédérale a annulé la décision des membres instructeurs : voir *Bell Canada c. Assoc. canadienne des employés de téléphone*, [1998] 3 C.F. 244. Puis, elle a ordonné qu'aucune autre procédure ne soit engagée dans cette affaire tant que le législateur n'aurait pas modifié la Loi de façon satisfaisante. À l'époque, la Loi différait de la loi actuelle sur deux points pertinents. Premièrement, c'était au ministre de la Justice et non au président du Tribunal que la Loi attribuait le pouvoir discrétionnaire de prolonger le mandat des membres du Tribunal. La juge McGillis a conclu que les membres du Tribunal ne bénéficiaient donc pas d'une garantie d'inamovibilité suffisante. Deuxièmement, le pouvoir de la Commission de prendre des ordonnances avait alors une portée plus étendue qu'aujourd'hui, car il permettait à la Commission de prendre des ordonnances concernant l'application de la Loi dans des cas particuliers, plutôt que seulement dans « une catégorie de cas donnés ». La juge McGillis a exprimé des réserves quant à ce pouvoir, déclarant qu'il serait préférable que les ordonnances n'aient pas force obligatoire.

5

6

7

- 8 The judgment of McGillis J. was appealed to the Federal Court of Appeal, but the appeal was adjourned *sine die* on June 1, 1999, in light of amendments to the Act: (1999), 246 N.R. 368. The amendments transferred the power to extend appointments of Tribunal members to the Tribunal Chairperson, and limited the Commission's guideline power so that it became only a power to issue guidelines respecting the interpretation of the Act "in a class of cases": S.C. 1998, c. 9, s. 20(2).
- 9 At this time, the Commission, together with CTEA, CEP and Femmes Action, urged the Chairperson of the Tribunal to set formal hearing dates for the panel, so that the original complaints could at last be heard. Bell resisted, and a case-planning meeting before the Tribunal's Vice-chairperson was arranged at which Bell and the respondents put forward their positions. Bell argued that the 1998 amendments did not eliminate the problems of procedural fairness that had been identified by McGillis J. The Vice-chairperson rejected Bell's position, and, in an interim decision of April 26, 1999, directed that the hearings should proceed: Can. H.R. Trib., Decision No. 1 in file T503/2098.
- 10 Bell then applied for judicial review of this decision. The Federal Court, Trial Division allowed the application: *Bell Canada v. Canada (Human Rights Commission)*, [2001] 2 F.C. 392. Tremblay-Lamer J. held that even the narrowed guideline power of the Commission unduly fettered the Tribunal, and that the Chairperson's discretionary power to extend appointments did not leave Tribunal members with a sufficient guarantee of tenure.
- 11 The Commission, CTEA, CEP and Femmes Action appealed. Before the Federal Court of Appeal, Bell argued that the Tribunal violated not only the requirements of procedural fairness, but also Bell's right to a fair hearing under s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 (reproduced in R.S.C. 1985, App. III). The Federal Court of Appeal rejected Bell's view that the Tribunal
- La décision de la juge McGillis a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale, mais l'appel a été ajourné *sine die* le 1<sup>er</sup> juin 1999, compte tenu des modifications apportées à la Loi : (1999), 246 N.R. 368. Les modifications ont transféré au président du Tribunal le pouvoir de prolonger le mandat des membres du Tribunal et ont restreint le pouvoir de prendre des ordonnances de la Commission au simple pouvoir de prendre des ordonnances quant à l'interprétation de la Loi « [d]ans une catégorie de cas donnés » : L.C. 1998, ch. 9, par. 20(2).
- À ce moment-là, la Commission, ainsi que l'ACET, le SCEP et Femmes Action, ont pressé le président du Tribunal de fixer des dates pour la tenue d'une audience formelle afin que les plaintes initiales puissent enfin être entendues. Bell s'y est opposé et une rencontre portant sur le déroulement de l'instance a été organisée avec le vice-président du Tribunal. Bell et les intimés ont fait connaître leurs positions lors de cette rencontre. Bell a prétendu que les modifications de 1998 n'avaient pas éliminé les problèmes d'équité procédurale relevés par la juge McGillis. Le vice-président a rejeté la position de Bell et, dans une décision provisoire rendue le 26 avril 1999, il a ordonné la tenue des audiences : T.C.D.P., décision n<sup>o</sup> 1, dossier n<sup>o</sup> T503/2098.
- Bell a ensuite demandé le contrôle judiciaire de cette décision. La Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli la demande : *Bell Canada c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2001] 2 C.F. 392. La juge Tremblay-Lamer a conclu que même le pouvoir restreint de la Commission de prendre des ordonnances limitait indûment le Tribunal et que le pouvoir discrétionnaire du président de prolonger les mandats n'assurait pas une garantie suffisante d'inamovibilité aux membres du Tribunal.
- La Commission, l'ACET, le SCEP et Femmes Action ont interjeté appel. Devant la Cour d'appel fédérale, Bell a fait valoir que le Tribunal contrevenait non seulement aux exigences de l'équité procédurale, mais également au droit de Bell à une audition impartiale prévu à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. III). La Cour d'appel

violated the requirements of procedural fairness, and held it unnecessary to consider the arguments based on the *Canadian Bill of Rights*: [2001] 3 F.C. 481, 2001 FCA 161.

It is on appeal from this decision of the Federal Court of Appeal that the parties now appear before this Court — thirteen years after the filing of the respondents' original complaints, which still have yet to be heard.

### III. Relevant Statutory Provisions

*Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6

**11.** (1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

(4) Notwithstanding subsection (1), it is not a discriminatory practice to pay to male and female employees different wages if the difference is based on a factor prescribed by guidelines, issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 27(2), to be a reasonable factor that justifies the difference.

**27.** . . .

(2) The Commission may, on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting out the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a class of cases described in the guideline.

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

**48.2** (1) The Chairperson and Vice-chairperson are to be appointed to hold office during good behaviour for terms of not more than seven years, and the other members are to be appointed to hold office during good behaviour for terms of not more than five years, but the Chairperson may be removed from office by the Governor in Council for cause and the Vice-chairperson and the other members may be subject to remedial or disciplinary measures in accordance with section 48.3.

fédérale a rejeté le point de vue de Bell selon lequel le Tribunal ne satisfaisait pas aux exigences de l'équité procédurale et a conclu qu'il était inutile d'examiner les arguments fondés sur la *Déclaration canadienne des droits* : [2001] 3 C.F. 481, 2001 CAF 161.

C'est contre cette décision que les parties se pourvoient maintenant devant la Cour — treize ans après le dépôt des plaintes initiales des intimés, qui n'ont toujours pas été entendues.

### III. Les dispositions législatives pertinentes

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6

**11.** (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

(4) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 27(2).

**27.** . . .

(2) Dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l'application de la présente loi.

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

**48.2** (1) Le président et le vice-président du Tribunal sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal de sept ans et les autres membres le sont pour un mandat maximal de cinq ans, sous réserve, quant au président, de la révocation motivée que prononce le gouverneur en conseil et, quant aux autres membres, des mesures correctives ou disciplinaires prévues à l'article 48.3.

12

13



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

50. . . .

(2) In the course of hearing and determining any matter under inquiry, the member or panel may decide all questions of law or fact necessary to determining the matter.

*Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 (reproduced in R.S.C. 1985, App. III)

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

. . . .

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

#### IV. Issues

14 By order of the Chief Justice dated July 10, 2002, the following constitutional questions were stated for the Court's consideration:

- (1) Are ss. 27(2) and (3) of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, as amended, inconsistent with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, and the constitutional principle of adjudicative independence and therefore inoperable or inapplicable?
- (2) Are ss. 48.1 and 48.2 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, as amended, inconsistent with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, and the constitutional principle of adjudicative independence and therefore inoperable and inapplicable?

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

50. . . .

(2) Il tranche les questions de droit et les questions de fait dans les affaires dont il est saisi en vertu de la présente partie.

*Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 (reproduite dans L.R.C. 1985, app. III)

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

. . . .

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

#### IV. Les questions en litige

La Cour est saisie des questions constitutionnelles suivantes qui ont été formulées dans une ordonnance émanant de la Juge en chef en date du 10 juillet 2002 :

- (1) Les paragraphes 27(2) et (3) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, dans sa version modifiée, sont-ils incompatibles avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, ainsi qu'avec le principe constitutionnel de l'indépendance juridictionnelle et, en conséquence, sans effet ou inapplicables?
- (2) Les articles 48.1 et 48.2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, dans sa version modifiée, sont-ils incompatibles avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, ainsi qu'avec le principe constitutionnel de l'indépendance juridictionnelle et, en conséquence, sans effet ou inapplicables?

V. Analysis

Bell argues that the power of the Commission to issue guidelines binding on the Tribunal, under ss. 27(2) and 27(3), compromises the Tribunal's independence because it places limits upon how the Tribunal can interpret the Act, and undermines the Tribunal's impartiality because the Commission is itself a party before the Tribunal. Similarly, Bell argues that the discretionary power of the Tribunal Chairperson to extend members' terms for ongoing inquiries, under ss. 48.2(1) and 48.2(2), compromises the Tribunal's independence because it threatens their security of tenure, and undermines the Tribunal's impartiality because the Chairperson may pressure such members to reach outcomes that he or she favours.

Since Bell's arguments draw upon both independence and impartiality, it will be useful to begin by discussing the distinction between these two requirements of procedural fairness.

A. *The Distinction Between Independence and Impartiality*

The requirements of independence and impartiality at common law are related. Both are components of the rule against bias, *nemo debet esse judex in propria sua causa*. Both seek to uphold public confidence in the fairness of administrative agencies and their decision-making procedures. It follows that the legal tests for independence and impartiality appeal to the perceptions of the reasonable, well-informed member of the public. Both tests require us to ask: what would an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, conclude? (See *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394, *per de Grandpré J.*, dissenting.)

The requirements of independence and impartiality are not, however, identical. As Le Dain J. wrote in *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at

V. Analyse

Bell prétend que le pouvoir de la Commission de prendre des ordonnances qui lient le Tribunal en vertu des par. 27(2) et 27(3) compromet l'indépendance du Tribunal parce qu'il impose des limites quant à la manière dont le Tribunal peut interpréter la Loi et constitue une atteinte à l'impartialité du Tribunal parce que la Commission est elle-même partie devant le Tribunal. De même, Bell prétend que le pouvoir discrétionnaire du président du Tribunal, prévu aux par. 48.2(1) et 48.2(2), de permettre aux membres dont le mandat est échu de terminer les affaires dont ils sont saisis compromet l'indépendance du Tribunal parce qu'il menace leur garantie d'inamovibilité et constitue une atteinte à l'impartialité du Tribunal parce que le président pourrait exercer des pressions sur ces membres pour qu'ils rendent la décision qu'il privilégie.

Comme les arguments avancés par Bell touchent à la fois l'indépendance et l'impartialité, il est utile de commencer par l'examen de la distinction entre ces deux exigences de l'équité procédurale.

A. *La distinction entre l'indépendance et l'impartialité*

Les exigences d'indépendance et d'impartialité en common law sont reliées. Ce sont deux composantes de la règle de l'objectivité exprimée par la maxime latine *nemo debet esse judex in propria sua causa*. Elles visent toutes deux à préserver la confiance du public dans l'équité des organismes administratifs et de leurs processus décisionnels. Les critères juridiques d'appréciation de l'indépendance et de l'impartialité renvoient donc à la perception d'une personne ordinaire raisonnable et bien renseignée. Dans les deux cas, il faut se demander à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. (Voir *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, p. 394, le juge de Grandpré, dissident.)

Les exigences d'indépendance et d'impartialité ne sont toutefois pas identiques. Comme l'a affirmé le juge Le Dain dans *Valente c. La Reine*,

15

16

17

18

p. 685 (cited by Gonthier J. in 2747-3174 *Québec Inc. v. Quebec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at para. 41):

Although there is obviously a close relationship between independence and impartiality, they are nevertheless separate and distinct values or requirements. Impartiality refers to a state of mind or attitude of the tribunal in relation to the issues and the parties in a particular case. The word “impartial” . . . connotes absence of bias, actual or perceived. The word “independent” in s. 11(d) reflects or embodies the traditional constitutional value of judicial independence. As such, it connotes not merely a state of mind or attitude in the actual exercise of judicial functions, but a status or relationship to others, particularly to the executive branch of government, that rests on objective conditions or guarantees.

19

As noted above, Bell challenges both the Tribunal’s independence and its impartiality. However, the above discussion of the difference between the two requirements suggests that one of Bell’s challenges involves a category mistake. Bell’s claim that the guideline power undermines the Tribunal’s independence is based upon the contention that it threatens members’ independence of thought. But the requirement of independence pertains to the structure of tribunals, and to the relationship between their members and others, including members of other branches of government, such as the executive. The test does not have to do with independence of thought. A tribunal must certainly exercise independence of thought, in the sense that it must not be unduly influenced by improper considerations. But this is just another way of saying that it must be impartial. Bell’s only real objection to the guideline power, then, is that it leaves the Tribunal insufficiently impartial.

20

We will look first at this objection to the guideline power, and will then turn to Bell’s two objections to the power of the Chairperson to extend appointments. Before doing so, however, we must determine the precise content of the requirements

[1985] 2 R.C.S. 673, p. 685 (cité par le juge Gonthier dans 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par. 41) :

Même s’il existe de toute évidence un rapport étroit entre l’indépendance et l’impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou exigences séparées et distinctes. L’impartialité désigne un état d’esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme « impartial » [. . .] connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme « indépendant », à l’al. 11d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu’est l’indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d’esprit ou une attitude dans l’exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l’organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives.

Comme nous l’avons déjà souligné, Bell met en doute à la fois l’indépendance et l’impartialité du Tribunal. Toutefois, l’analyse qui précède quant à la différence entre ces deux exigences indique que l’une des objections de Bell comporte une erreur de catégorie. L’allégation de Bell voulant que le pouvoir de prendre des ordonnances constitue une atteinte à l’indépendance du Tribunal repose sur la théorie que ce pouvoir compromet l’indépendance d’esprit de ses membres. Mais l’exigence d’indépendance a trait à la structure des tribunaux et à la relation qui existe entre leurs membres et les membres des autres branches du gouvernement, comme le pouvoir exécutif. Ce critère n’a rien à voir avec l’indépendance d’esprit. Un tribunal doit certainement faire preuve d’indépendance d’esprit, en ce sens qu’il ne doit pas se laisser indûment influencer par des considérations non pertinentes. Mais il s’agit là simplement d’une autre façon de dire qu’il doit faire preuve d’impartialité. La seule véritable objection de Bell quant au pouvoir de prendre des ordonnances est donc qu’il porte atteinte à l’impartialité du Tribunal.

Nous examinerons d’abord l’objection au pouvoir de prendre des ordonnances et nous nous pencherons ensuite sur les deux objections de Bell quant au pouvoir du président de prolonger les mandats. Auparavant, toutefois, nous devons établir

of impartiality and independence that apply to the Tribunal. How high a degree of independence is required? And what constitutes impartiality in this particular context?

B. *Content of the Requirements of Procedural Fairness Applicable to the Tribunal*

The requirements of procedural fairness — which include requirements of independence and impartiality — vary for different tribunals. As Gonthier J. wrote in *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, at pp. 323-24: “the rules of natural justice do not have a fixed content irrespective of the nature of the tribunal and of the institutional constraints it faces”. Rather, their content varies. As Cory J. explained in *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at p. 636, the procedural requirements that apply to a particular tribunal will “depend upon the nature and the function of the particular tribunal” (see also *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, at para. 82, and *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paras. 21-22, per L’Heureux-Dubé J.). As this Court noted in *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781, 2001 SCC 52, administrative tribunals perform a variety of functions, and “may be seen as spanning the constitutional divide between the executive and judicial branches of government” (para. 24). Some administrative tribunals are closer to the executive end of the spectrum: their primary purpose is to develop, or supervise the implementation of, particular government policies. Such tribunals may require little by way of procedural protections. Other tribunals, however, are closer to the judicial end of the spectrum: their primary purpose is to adjudicate disputes through some form of hearing. Tribunals at this end of the spectrum may possess court-like powers and procedures. These powers may bring with them stringent requirements of procedural fairness, including a higher requirement of independence (see *Newfoundland Telephone*, at p. 638,

le contenu précis des exigences d’impartialité et d’indépendance auxquelles le Tribunal est soumis. Quel est le degré d’indépendance requis? En quoi consiste l’impartialité dans ce contexte particulier?

B. *Le contenu des exigences de l’équité procédurale applicables au Tribunal*

Les exigences de l’équité procédurale — comprenant les exigences d’indépendance et d’impartialité — varient d’un tribunal à l’autre. Comme le juge Gonthier l’a affirmé dans *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, p. 324 : « les règles de justice naturelle n’ont pas un contenu fixe sans égard à la nature du tribunal et aux contraintes institutionnelles auxquelles il est soumis ». Au contraire, leur contenu varie. Comme le juge Cory l’a expliqué dans *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p. 636, les exigences procédurales qui s’appliquent à un tribunal particulier « tien[nent] à la nature et à la fonction du tribunal en question » (voir également *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, par. 82, et *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 21-22, la juge L’Heureux-Dubé). Comme la Cour l’a fait remarquer dans *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, 2001 CSC 52, les tribunaux administratifs exercent différentes fonctions et « [o]n peut considérer [. . .] qu’ils chevauchent la ligne de partage constitutionnelle entre l’exécutif et le judiciaire » (par. 24). Certains tribunaux administratifs se situent davantage à l’extrémité exécutive de l’échelle : ils sont destinés avant tout à élaborer des politiques gouvernementales particulières et à en contrôler la mise en œuvre. Ces tribunaux ne demandent pas nécessairement de bien grandes protections procédurales. D’autres tribunaux, toutefois, se situent davantage à l’extrémité judiciaire de l’échelle : ils sont destinés avant tout à régler des différends à la suite d’une audience quelconque. Les tribunaux de ce genre peuvent être dotés de procédures et de pouvoirs semblables à ceux des cours

*per Cory J., and Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.).

22

To say that tribunals span the divide between the executive and the judicial branches of government is not to imply that there are only two types of tribunals — those that are quasi-judicial and require the full panoply of procedural protections, and those that are quasi-executive and require much less. A tribunal may have a number of different functions, one of which is to conduct fair and impartial hearings in a manner similar to that of the courts, and yet another of which is to see that certain government policies are furthered. In ascertaining the content of the requirements of procedural fairness that bind to all of the functions of that tribunal, consideration must be given to characterize a tribunal as “quasi-judicial” on the basis of one of its functions, while treating another aspect of the legislative scheme creating this tribunal — such as the requirement that the tribunal follow interpretive guidelines that are laid down by a specialized body with expertise in that area of law — as though this second aspect of the legislative scheme were external to the true purpose of the tribunal. All aspects of the tribunal’s structure, as laid out in its enabling statute, must be examined, and an attempt must be made to determine precisely what combination of functions the legislature intended that tribunal to serve, and what procedural protections are appropriate for a body that has these particular functions.

23

The main function of the Canadian Human Rights Tribunal is adjudicative. It conducts formal hearings into complaints that have been referred to it by the Commission. It has many of the powers of a court. It is empowered to find facts, to interpret and apply the law to the facts before it, and to award appropriate remedies. Moreover, its hearings have much the same structure as a formal trial before a court. The parties before the Tribunal lead evidence, call and cross-examine witnesses, and make

de justice. Ces pouvoirs sont parfois accompagnés d’exigences rigoureuses en matière d’équité procédurale, notamment d’une exigence d’indépendance plus élevée (voir *Newfoundland Telephone*, p. 638, le juge Cory, et *Russell c. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.)).

Affirmer que les tribunaux chevauchent la ligne de partage entre l’exécutif et le judiciaire ne signifie pas qu’il n’existe que deux types de tribunaux — les tribunaux quasi judiciaires, qui requièrent toute la gamme des protections procédurales, et les tribunaux quasi exécutifs, qui requièrent des protections beaucoup moins importantes. Un tribunal peut exercer plusieurs fonctions différentes, dont une consiste à tenir des audiences équitables et impartiales semblables à celles des cours de justice et une autre consiste à veiller à la mise en œuvre de certaines politiques gouvernementales. Dans la détermination du contenu des exigences de l’équité procédurale auxquelles un tribunal particulier est assujéti, il faut tenir compte de l’ensemble des fonctions exercées par ce tribunal. Il est inapproprié de qualifier un tribunal de « quasi judiciaire » en raison de l’une de ses fonctions, tout en considérant un autre aspect du régime législatif qui crée ce tribunal — par exemple, l’obligation de ce tribunal de suivre les directives interprétatives établies par un organisme spécialisé ayant une expertise dans ce domaine du droit — comme si cet aspect était étranger à l’objectif véritable du tribunal. Il faut examiner tous les aspects de la structure du tribunal prévus dans sa loi habilitante et tenter d’établir précisément quelle combinaison de fonctions le législateur a voulu que ce tribunal exerce et quelles protections procédurales conviennent à un organisme investi de ces fonctions particulières.

La principale fonction du Tribunal canadien des droits de la personne est de nature juridictionnelle. Il tient des audiences formelles sur les plaintes dont il est saisi par la Commission. Il détient plusieurs des pouvoirs d’une cour de justice. Il est habilité à statuer sur des faits, à interpréter et à appliquer le droit aux faits qui lui sont soumis et à accorder les redressements appropriés. De plus, ses audiences sont structurées sensiblement de la même façon qu’un procès formel devant une cour de justice. Les

submissions on how the law should be applied to the facts. The Tribunal is not involved in crafting policy, nor does it undertake its own independent investigations of complaints: the investigative and policy-making functions have deliberately been assigned by the legislature to a different body, the Commission.

The fact that the Tribunal functions in much the same way as a court suggests that it is appropriate for its members to have a high degree of independence from the executive branch. A high degree of independence is also appropriate given the interests that are affected by proceedings before the Tribunal — such as the dignity interests of the complainant, the interest of the public in eradicating discrimination, and the reputation of the party that is alleged to have engaged in discriminatory practices. There is no indication in the Act that the legislature intended anything less than a high degree of independence of Tribunal members. Members' remuneration is fixed by the Governor in Council, and is not subject to their performance on the Tribunal: s. 48.6(1). Members hold office for a fixed term of up to five years (or up to seven years, in the case of the Chairperson and Vice-chairperson) (s. 48.2(1)); and their terms may only be extended to enable them to finish a hearing that they have already commenced. Further, the Chairperson is removable only for cause; and before a member is disciplined or removed, the Chairperson may request the Minister of Justice to look into the situation, who in turn may request the Governor in Council to appoint a judge to conduct a full inquiry (s. 48.3). All of these features of the statutory scheme suggest that the legislature intended the Tribunal to exhibit a high degree of independence from the executive branch.

We turn now to impartiality. The same test applies to the issue of impartiality as applies to independence (*R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, at p. 143, *per* Lamer C.J., citing *Valente*, *supra*, at pp. 684 and 689). Whether the Tribunal is impartial depends upon whether it meets the test set out by

parties en présence devant le tribunal présentent une preuve, font entendre et contre-interrogent des témoins, et présentent des observations sur l'application du droit aux faits. Le Tribunal ne participe pas à l'élaboration des politiques et ne mène pas ses propres enquêtes indépendantes sur les plaintes : le législateur a délibérément attribué les fonctions d'enquête et d'élaboration de politiques à un organisme différent, soit la Commission.

Le fait que le Tribunal fonctionne sensiblement de la même manière qu'une cour de justice indique qu'il convient que ses membres jouissent d'un degré élevé d'indépendance par rapport à l'exécutif. Un degré élevé d'indépendance est également opportun compte tenu des droits qui sont touchés par les procédures engagées devant le Tribunal — comme le droit du plaignant à sa dignité, l'intérêt du public à ce que la discrimination soit éliminée et la réputation de la partie à qui on reproche des actes discriminatoires. Rien n'indique dans la Loi que le législateur avait l'intention de ne pas accorder un degré élevé d'indépendance aux membres du Tribunal. La rémunération de ses membres est fixée par le gouverneur en conseil et ne dépend pas de leur rendement au Tribunal : voir par. 48.6(1). Les membres sont nommés pour une période fixe d'au plus cinq ans (ou d'au plus sept ans, dans le cas du président et du vice-président) (par. 48.2(1)); leur mandat ne peut être prolongé que pour leur permettre de terminer les affaires dont ils sont saisis. De plus, le président ne peut être révoqué que pour un motif déterminé; et un membre ne peut être révoqué ni soumis à des mesures disciplinaires avant que le président exerce son pouvoir de demander au ministre de la Justice d'examiner la situation et que le ministre demande au gouverneur en conseil de nommer un judge qui mènera une enquête complète (art. 48.3). Toutes ces caractéristiques du régime législatif indiquent que le législateur voulait que le Tribunal fasse preuve d'un degré élevé d'indépendance par rapport à l'exécutif.

Examinons maintenant la question de l'impartialité. Le critère qui s'applique à la question de l'impartialité est le même que celui qui s'applique à la question de l'indépendance (*R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, p. 143, le juge en chef Lamer, citant *Valente*, précité, p. 684 et 689). Le tribunal est impartial s'il

24

25

de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty*, *supra*, at p. 394: would a well-informed person, viewing the matter realistically and practically, have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases? As Lamer C.J. stated in *Lippé*, allegations of institutional bias can be brought only where the impugned factor will give a fully informed person a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases (p. 144).

26

In answering this question, we must attend not only to the adjudicative function of the Tribunal, but also to the larger context within which the Tribunal operates. The Tribunal is part of a legislative scheme for identifying and remedying discrimination. As such, the larger purpose behind its adjudication is to ensure that governmental policy on discrimination is implemented. It is crucial, for this larger purpose, that any ambiguities in the Act be interpreted by the Tribunal in a manner that furthers, rather than frustrates, the Act's objectives. For instance, as the intervenor Canadian Labour Congress argued before this Court, it would be counterproductive if the Tribunal were, in pay equity disputes, to compare the value of different forms of work using a method that itself rests on discriminatory attitudes. This would perpetuate discrimination, rather than helping to eradicate it. In endowing the Commission with the power to issue interpretive guidelines, and in binding the Tribunal to observe these guidelines, the legislature has attempted to guard against this possibility. The Act therefore evinces a legislative intent, not simply to establish a Tribunal that functions by means of a quasi-judicial process, but also to limit the interpretive powers of the Tribunal in order to ensure that the legislation is interpreted in a non-discriminatory way. The fact that the legislature regarded such limits as necessary for the fulfilment of the ultimate purpose of the Act must be borne in mind in determining precisely which sorts of fetters on the Tribunal's decision-making power adversely affect its impartiality, and which do not.

satisfait au critère établi par le juge de Grandpré dans *Committee for Justice and Liberty*, précité, p. 394 : une personne bien renseignée qui étudierait la question de façon réaliste et pratique éprouverait-elle une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas? Le juge en chef Lamer a précisé, dans *Lippé*, que des allégations de partialité sur le plan institutionnel ne peuvent être formulées que si le facteur contesté créerait une crainte raisonnable de partialité chez une personne parfaitement informée dans un grand nombre de cas (p. 144).

En répondant à cette question, nous devons tenir compte non seulement de la fonction juridictionnelle du Tribunal, mais aussi du contexte plus large dans lequel le Tribunal exerce ses activités. Le Tribunal fait partie d'un régime législatif visant à identifier les pratiques discriminatoires et à y remédier. À ce titre, l'objectif plus général qui sous-tend sa fonction juridictionnelle consiste à veiller à la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de discrimination. Il est crucial, pour atteindre cet objectif plus général, que toute ambiguïté dans la Loi soit interprétée par le Tribunal d'une manière qui favorise plutôt que de contrecarrer la réalisation des objectifs de la Loi. Par exemple, comme le Congrès du travail du Canada l'a soutenu devant notre Cour en qualité d'intervenant, il ne servirait à rien que le Tribunal compare, dans les litiges en matière d'équité salariale, la valeur de différentes formes de travail en utilisant une méthode qui, elle-même, repose sur des attitudes discriminatoires. Il perpétuerait ainsi la discrimination plutôt que de l'éradiquer. En attribuant à la Commission le pouvoir de prendre des ordonnances interprétatives et en obligeant le Tribunal à observer ces ordonnances, le législateur a tenté d'exclure cette éventualité. Par conséquent, la Loi témoigne de l'intention du législateur non seulement d'établir un tribunal qui fonctionne selon un processus quasi judiciaire, mais également de limiter les pouvoirs d'interprétation du Tribunal afin de s'assurer que la loi soit interprétée de manière non discriminatoire. Il faut garder à l'esprit que le législateur a estimé ces limites nécessaires pour réaliser l'objectif ultime de la Loi lorsqu'on détermine précisément quelles limites au pouvoir décisionnel du Tribunal portent atteinte à son impartialité et lesquelles la laissent intacte.

Our analysis has, thus far, looked to the statute and its overall purpose in determining the appropriate content for the requirements of independence and impartiality that apply to the Tribunal. However, the content of the requirements of procedural fairness applicable to a given tribunal depends not only upon the enabling statute but also upon applicable quasi-constitutional and constitutional principles.

Here, the *Canadian Bill of Rights*, quasi-constitutional legislation, applies. Section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* requires that parties be given a “fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice”. Canadian courts have held that the content of s. 2(e) is established by reference to common law principles of natural justice (*Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pp. 229-30; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641 (C.A.), at pp. 663-64). As the parties in the case at bar did not suggest that the guarantees of independence and impartiality under s. 2(e) would in this case differ from the common law requirements of procedural fairness, it is unnecessary for us here to devote separate discussion to the *Canadian Bill of Rights*.

Bell also argues that the Tribunal is bound by a constitutional principle — the “unwritten principle of judicial independence” — which confers on it the same degree of independence as a court established under s. 96 of the *Constitution Act, 1867: Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3. Bell presents no authority for this argument. As an administrative tribunal subject to the supervisory powers of s. 96 courts, the Tribunal does not have to replicate all features of a court. As discussed above, the legislature has conferred a high degree of independence on the Tribunal, stopping short of constituting it as a court, but nevertheless supporting it by safeguards adequate to its function.

Bell suggests, in the alternative, that the constitutional principle applies and holds the Tribunal to the

Jusqu’à maintenant, nous avons analysé la loi et son objectif général pour établir le contenu des exigences d’indépendance et d’impartialité auxquelles le Tribunal est soumis. Toutefois, le contenu des exigences d’équité procédurale qu’un tribunal donné doit respecter dépend non seulement de sa loi habilitante, mais également des principes quasi constitutionnels et constitutionnels applicables.

En l’espèce, la *Déclaration canadienne des droits*, qui est une loi quasi constitutionnelle, s’applique. L’alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* prévoit qu’une partie a droit à « une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale ». Les tribunaux canadiens ont conclu que le contenu des exigences de l’al. 2e) est établi en fonction des principes de justice naturelle reconnus en common law (*Singh c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, p. 229-230; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641 (C.A.), p. 663-664). Les parties n’ayant pas laissé entendre que les garanties d’indépendance et d’impartialité visées à l’al. 2e) diffèrent en l’espèce des exigences de l’équité procédurale en common law, il n’est pas nécessaire que nous examinions séparément la *Déclaration canadienne des droits*.

Bell prétend également que le Tribunal est lié par un principe constitutionnel — le « principe non écrit de l’indépendance de la magistrature » — qui lui attribue le même degré d’indépendance qu’à un tribunal visé à l’art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867 : Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3. Bell ne cite aucune source à l’appui de cet argument. En sa qualité de tribunal administratif assujéti au pouvoir de surveillance des tribunaux visés par l’art. 96, le Tribunal ne doit pas obligatoirement présenter toutes les caractéristiques d’une cour de justice. Comme nous l’avons déjà mentionné, le législateur a conféré un niveau élevé d’indépendance au Tribunal, sans aller jusqu’à en faire une cour de justice, mais en lui assurant néanmoins l’appui de protections adaptées à sa fonction.

Bell a fait valoir, subsidiairement, que ce principe constitutionnel s’applique et assujéti le Tribunal

27

28

29

30



standard of common law procedural fairness. Since, as discussed below (at para. 53), the common law standard is met, this submission does not advance Bell's argument.

31 This discussion shows that the Tribunal, though not bound to the highest standard of independence by the unwritten constitutional principle of adjudicative independence, must act impartially and meet a relatively high standard of independence, both at common law and under s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*.

32 We turn now to Bell's challenges to the Tribunal.

### C. *The Guideline Power*

33 Bell alleges that the Commission's power to issue binding guidelines regarding the proper interpretation of the Act undermines the Tribunal's impartiality. In Bell's words, this provision "usurps the power of the Tribunal to make its own decisions concerning the interpretation and application of the Act". Moreover, Bell argues, it is problematic that the Commission, the body that directs the Tribunal in its interpretation of the Act, also appears before the Tribunal as a party.

34 It is unclear exactly what objection Bell is making here. On one reading, Bell's objection lies simply with the fact that the Tribunal is "fettered" — that is, that it does not have full freedom to interpret the Act in whatever manner that it wishes, unconstrained by any other body. On a second reading, the objection is rather that the fact that the Commission has the power to issue binding guidelines may make the Tribunal more likely to favour the Commission in the proceedings before it. On a third reading, the objection is simply to the fact that Parliament has placed in one and the same body the functions of investigating complaints, formulating guidelines, and acting as prosecutor in hearings before the Tribunal. The objection is that this overlap of functions itself gives rise to a reasonable apprehension of bias. Finally, on a fourth reading, Bell is objecting

à la norme de l'équité procédurale en common law. Étant donné que la norme fixée par la common law est respectée, comme nous l'expliquons au par. 53, cette prétention n'est d'aucun secours pour Bell.

La présente analyse montre que le Tribunal, bien qu'il ne soit pas assujéti à la norme d'indépendance la plus élevée par application du principe constitutionnel non écrit de l'indépendance juridictionnelle, doit agir de façon impartiale et satisfaire à une norme d'indépendance relativement élevée, aussi bien en vertu de la common law qu'en vertu de l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Nous examinerons maintenant les objections soulevées par Bell relativement au Tribunal.

### C. *Le pouvoir de prendre des ordonnances*

Bell prétend que le pouvoir de la Commission de prendre des ordonnances ayant force obligatoire quant à l'interprétation juste de la Loi constitue une atteinte à l'impartialité du Tribunal. Selon Bell, cette disposition [TRADUCTION] « usurpe le pouvoir du Tribunal de prendre ses propres décisions concernant l'interprétation et l'application de la Loi ». De plus, selon Bell, le fait que la Commission, l'organisme qui dirige le Tribunal dans son interprétation de la Loi, comparaisse aussi devant le Tribunal en qualité de partie constitue un problème.

On ne comprend pas très bien en quoi consiste l'objection de Bell en l'espèce. Selon une première interprétation, l'objection de Bell réside simplement dans le fait que le Tribunal est [TRADUCTION] « limité » — c'est-à-dire qu'il n'est pas complètement libre d'interpréter la Loi à sa guise, sans contrainte émanant d'un autre organisme. Selon une deuxième interprétation, son objection a plutôt trait au fait que le pouvoir de la Commission de prendre des ordonnances obligatoires risque d'inciter le Tribunal à privilégier davantage la Commission dans les instances dont il est saisi. Selon une troisième interprétation, l'objection tient simplement au fait que le Parlement a confié à un seul et même organisme les fonctions d'enquêter sur les plaintes, de formuler des ordonnances et d'agir comme poursuivant dans les audiences devant le Tribunal. Son

that the Commission may use its guideline power to manipulate the outcome of a particular case, to ensure that it succeeds as prosecutor. We shall consider each of these versions of the objection, in turn.

In oral argument, counsel for Bell stated repeatedly that the guideline power “fetters” the Tribunal in its application of the Act. This assumes that the sole mandate of the Tribunal is to apply the Act, and not also to apply any other forms of law that the legislature has deemed relevant — such as guidelines. This assumption is mistaken. If the guidelines issued by the Commission are a form of law, then the Tribunal is bound to apply them, and it is no more accurate to say that they “fetter” the Tribunal than it is to suggest that the common law “fetters” ordinary courts because it prevents them from deciding the cases before them in any way they please.

It might be contended that ss. 27(2) and 27(3) of the Act do not adequately empower the Commission to issue valid subordinate legislation, and that consequently, the guidelines are not “law”. In our view, this view is incorrect. The guidelines issued by the Commission under the Act are indistinguishable from regulations issued by other administrative bodies (see *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [2000] 1 F.C. 146 (T.D.), at paras. 136-41, *per* Evans J., as he then was). They are, like regulations, of general application: indeed, under the amended s. 27(2), they must pertain always to “a class of cases”. Like regulations, the Commission’s guidelines are subject to the *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, and must be published in the *Canada Gazette*. Moreover, the process that is followed in formulating particular guidelines resembles the legislative process, involving formal consultations with interested parties and revision of the draft guidelines in light of these consultations. The *Equal Wages Guidelines*, 1986, SOR/86-1082, for instance, were the result of

objection porte que ce cumul de fonctions suscite en soi une crainte raisonnable de partialité. Enfin, selon une quatrième interprétation, Bell fait valoir que la Commission peut utiliser son pouvoir de prendre des ordonnances pour influencer l’issue d’une instance donnée afin d’assurer sa victoire en tant que poursuivant. Nous examinerons tour à tour chacune de ces interprétations.

Au cours des plaidoiries, l’avocat de Bell a déclaré à plusieurs reprises que le pouvoir de prendre des ordonnances « limite » le Tribunal dans son application de la Loi. Cela suppose que le mandat du Tribunal consiste à n’appliquer que la Loi, à l’exclusion de toute autre forme de mesures législatives que le législateur a jugé pertinentes — comme les ordonnances. Cette supposition est erronée. Si les ordonnances prises par la Commission constituent une forme de mesures législatives, le Tribunal est tenu de les appliquer et il n’est pas plus juste d’affirmer qu’elles « limitent » le Tribunal que d’affirmer que la common law « limite » les cours de justice ordinaires parce qu’elle les empêche de juger selon leur fantaisie les affaires dont elles sont saisies.

35

On pourrait prétendre que les par. 27(2) et 27(3) de la Loi ne confèrent pas à la Commission un pouvoir de législation subordonnée valable et que, par conséquent, les ordonnances ne sont pas des « mesures législatives ». À notre avis, cette opinion est erronée. On ne peut faire aucune distinction entre les ordonnances prises par la Commission en vertu de la Loi et les règlements pris par d’autres organismes administratifs (voir *Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada*, [2000] 1 C.F. 146 (1<sup>re</sup> inst.), par. 136-141, le juge Evans (maintenant juge à la Cour d’appel fédérale). Tout comme les règlements, elles sont d’application générale : en effet, en vertu du par. 27(2), dans sa version modifiée, elles doivent toujours avoir trait à « une catégorie de cas donnés ». À l’instar des règlements, les ordonnances prises par la Commission sont assujetties à la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, ch. S-22, et doivent être publiées dans la *Gazette du Canada*. De plus, le processus suivi pour formuler des ordonnances particulières

36

consultation with some 70 organizations, including Bell. The Commission met with all organizations who requested a meeting; and, as a direct result of the consultation process, Commission staff made changes to the draft guidelines prior to their submission to the Commission for approval.

ressemble au processus législatif, c'est-à-dire qu'il comporte la tenue de consultations officielles auprès des parties intéressées et une révision des projets d'ordonnances à la lumière de ces consultations. L'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, DORS/86-1082, par exemple, a été le fruit d'une consultation menée auprès d'environ 70 organismes, dont Bell. La Commission a rencontré tous les organismes qui le lui avaient demandé et, comme conséquence directe de ce processus de consultation, le personnel de la Commission a apporté des modifications au projet d'ordonnance avant de le présenter à la Commission pour approbation.

37 While it may have been more felicitous for Parliament to have called the Commission's power a power to make "regulations" rather than a power to make "guidelines", the legislative intent is clear. A functional and purposive approach to the nature of these guidelines reveals that they are a form of law, akin to regulations. It is also worth noting that the word used in the French version of the Act is *ordonnance* — which leaves no doubt that the guidelines are a form of law.

Malgré qu'il eût été préférable que le Parlement qualifie le pouvoir de la Commission de pouvoir d'édicter des « règlements » plutôt que de pouvoir de prendre des « ordonnances », l'intention du législateur est claire. Une analyse fonctionnelle de la nature de ces ordonnances, axée sur leur objet, révèle qu'elles constituent une forme de mesures législatives apparentées aux règlements. Il est aussi intéressant de noter le choix du mot « ordonnance » dans la version française de la Loi comme équivalent du terme anglais *guidelines* — choix qui ne laisse aucun doute sur le fait que les ordonnances constituent une forme de mesures législatives.

38 The objection that the guideline power unduly fetters the Tribunal overlooks the fact that guidelines are a form of law. It also mistakenly conflates impartiality with complete freedom to decide a case in any manner that one wishes. Being fettered by law does not render a tribunal partial, because impartiality does not consist in the absence of all constraints or influences. Rather, it consists in being influenced only by relevant considerations, such as the evidence before the Tribunal and the applicable laws. As Scalia J. pointed out in *Liteky v. United States*, 510 U.S. 540 (1994), at p. 550, the words "bias" and "partiality" "connote a favorable or unfavorable disposition or opinion that is somehow *wrongful* or *inappropriate*, either because it is undeserved, or because it rests upon knowledge that the subject ought not to possess" (emphasis in the original). Similarly, as Cory J. emphasized in *R. v.*

L'objection voulant que le pouvoir de prendre des ordonnances limite indûment le Tribunal ne tient pas compte du fait que les ordonnances constituent une forme de mesures législatives. Elle confond également à tort l'impartialité du tribunal avec la liberté complète de juger une affaire à sa guise. Le tribunal n'est pas partial du seul fait qu'il est limité par la loi, car l'impartialité ne tient pas à l'absence de toutes limites ou influences. Au contraire, elle consiste à n'être influencé que par des considérations pertinentes, telles la preuve soumise au Tribunal et les règles de droit applicables. Comme le juge Scalia l'a souligné dans *Liteky c. United States*, 510 U.S. 540 (1994), p. 550, les termes « préjugé » et « partialité » [TRADUCTION] « connotent une disposition ou une opinion favorable ou défavorable qui, pour une raison ou une autre, est *erronée* ou *inappropriée*, soit parce qu'elle est injustifiée ou

*S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, at para. 119, not all predispositions amount to “bias”. Predispositions that simply reflect applicable law do not undermine impartiality. On the contrary, they help to preserve it. Hence, the fact that the Tribunal must apply all relevant law, including guidelines formulated by the Commission, does not on its own raise a reasonable apprehension of bias.

The second version of Bell’s objection is that the Tribunal is more likely to favour the Commission during a hearing because the Commission has the power to issue guidelines that bind it. It is not evident to us why this would be so. When the Commission appears before the Tribunal, it is in no different a position from any representative of the government who appears before an administrative board or court. The public does not, in other contexts, assume that a decision-maker will favour submissions by government representatives simply because the decision-maker must apply laws that the government has made. The Tribunal seems no more likely to be biased in favour of the Commission because the Commission provides the Tribunal’s guidelines than it is likely to be biased in favour of Bell because Bell provides the Tribunal’s phone service.

On a third interpretation, Bell objects that Parliament has placed in one and the same body the function of formulating guidelines, investigating complaints, and acting as prosecutor before the Tribunal. Bell is correct in suggesting that the Commission shares these functions. However, this overlapping of different functions in a single administrative agency is not unusual, and does not on its own give rise to a reasonable apprehension of bias (see *Régie des permis d’alcool*, *supra*, at paras. 46-48, *per* Gonthier J.; *Newfoundland Telephone*, *supra*, at p. 635, *per* Cory J.; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301). As McLachlin C.J. observed in *Ocean Port*, *supra*, at para. 41, “[t]he overlapping of investigative, prosecutorial

qu’elle repose sur des connaissances que le sujet ne devrait pas posséder » (en italique dans l’original). De même, comme l’a fait ressortir le juge Cory dans *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, par. 119, toute prédisposition n’est pas nécessairement synonyme de « partialité ». Les prédispositions qui ne font que refléter le droit applicable ne compromettent pas l’impartialité. Au contraire, elles contribuent à la protéger. Par conséquent, le fait que le Tribunal doive appliquer toutes les mesures législatives applicables, notamment les ordonnances formulées par la Commission, n’engendre pas en soi une crainte raisonnable de partialité.

La deuxième interprétation de l’objection de Bell est que le Tribunal est plus susceptible de privilégier la Commission lors d’une audience parce que la Commission a le pouvoir de prendre des ordonnances qui le lient. Nous ne voyons pas très bien pourquoi il en serait ainsi. Lorsque la Commission comparaît devant le Tribunal, elle n’est pas dans une situation différente de tout représentant du gouvernement qui comparaît devant un tribunal ou un organisme administratif. Le public, dans d’autres contextes, ne présume pas que le décideur privilégiera les arguments des représentants du gouvernement simplement parce que le décideur doit appliquer les lois que le gouvernement a édictées. Le Tribunal ne semble pas plus susceptible de privilégier la Commission parce qu’elle lui fournit des ordonnances que de privilégier Bell parce que celle-ci lui fournit le service téléphonique.

Selon la troisième interprétation, Bell fait valoir que le Parlement a confié à un seul et même organisme les fonctions d’enquêter sur les plaintes, de formuler des ordonnances et d’agir comme poursuivant devant le Tribunal. Bell a raison d’affirmer que la Commission exerce toutes ces fonctions. Toutefois, ce cumul de fonctions différentes au sein d’un seul organisme administratif n’est pas inhabituel et n’engendre pas en soi une crainte raisonnable de partialité (voir *Régie des permis d’alcool*, précité, par. 46-48, le juge Gonthier; *Newfoundland Telephone*, précité, p. 635, le juge Cory; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301). Comme la juge en chef McLachlin l’a fait remarquer dans *Ocean Port*, précité, par. 41, « [l]e

39

40

and adjudicative functions in a single agency is frequently necessary for [an administrative agency] to effectively perform its intended role”.

41

Indeed, it may be that the overlapping of functions in the Commission is the legislature’s way of ensuring that both the Commission and the Tribunal are able to perform their intended roles. In *Public Service Alliance*, *supra*, Evans J. noted that although it was unusual for Parliament to have conferred the power to make subordinate legislation on the Commission and not the Governor in Council, Parliament must have contemplated that “the expertise that the Commission will have acquired in the discharge of its statutory responsibilities for human rights research and public education, and for processing complaints up to the point of adjudication” (para. 140) was necessary in the formulation of the guidelines, and was more important than certain other goals. In our view, Evans J.’s conjecture regarding Parliamentary intent is correct. The Commission is responsible, among other things, for maintaining close liaisons with similar bodies in the provinces, for considering recommendations from public interest groups and any other bodies, and for developing programs of public education (s. 27(1)). These collaborative and educational responsibilities afford it extensive awareness of the needs of the public, and extensive knowledge of developments in anti-discrimination law at the federal and provincial levels. Placing the guideline power in the hands of the Commission may therefore have been Parliament’s way of ensuring that the Act would be interpreted in a manner that was sensitive to the needs of the public and to developments across the country, and hence, that it would be interpreted by the Tribunal in the manner that best furthered the aims of the Act as a whole.

42

This point is related to our earlier discussion of the importance of considering the aims of the Act as a whole, in assessing whether the requirement

cumul de fonctions d’enquête, de poursuite et de décision au sein d’un organisme est souvent nécessaire pour permettre à un [organisme] administratif de remplir efficacement son rôle ».

En effet, il se peut que le cumul des fonctions de la Commission soit la solution choisie par le législateur pour s’assurer que la Commission et le Tribunal soient en mesure de jouer le rôle qui leur est dévolu. Dans *Alliance de la fonction publique*, précité, le juge Evans a fait remarquer que, bien qu’il soit inhabituel pour le Parlement de conférer le pouvoir de prendre de mesures législatives subordonnées à la Commission plutôt qu’au gouverneur en conseil, le Parlement a dû considérer que « l’expertise que la Commission acquerrait en s’acquittant des responsabilités qu’il lui conférerait par voie législative en matière de recherche et d’éducation du public sur les droits de la personne et de traitement des plaintes, pouvant aller jusqu’au litige » (par. 140), était nécessaire pour la formulation des ordonnances et l’emportait sur certains autres objectifs. À notre avis, la supposition faite par le juge Evans quant à l’intention du Parlement est juste. La Commission est responsable notamment du maintien de relations étroites avec les organismes provinciaux de même nature, de l’examen des recommandations faites par les groupes de défense de l’intérêt public et tout autre organisme, et de l’élaboration de programmes de sensibilisation publique (par. 27(1)). Ces fonctions de collaboration et d’éducation lui permettent d’acquérir une conscience aiguë des besoins du public et une excellente connaissance de l’évolution du droit fédéral et provincial en matière de lutte contre la discrimination. Par conséquent, il se peut que le Parlement ait choisi de confier le pouvoir de prendre des ordonnances à la Commission dans le but de s’assurer que la Loi reçoive une interprétation qui tienne compte des besoins du public et de l’évolution du droit à l’échelle nationale et, par le fait même, que le Tribunal l’interprète de façon à favoriser la réalisation des objectifs de la Loi dans son ensemble.

Ce point est lié à notre précédente analyse sur l’importance de tenir compte des objectifs de la Loi dans son ensemble pour déterminer si

of impartiality has been met. We noted there that the Act's ultimate aim of identifying and rectifying instances of discrimination would only be furthered if ambiguities in the Act were interpreted in a manner that furthered, rather than frustrated, the identification of discriminatory practices. If, as the Act suggests, this can best be accomplished by giving the Commission the power to make interpretive guidelines that bind the Tribunal, then the overlapping of functions in the Commission plays an important role. It does not result in a lack of impartiality, but rather helps to ensure that the Tribunal applies the Act in the manner that is most likely to fulfill the Act's ultimate purpose.

We note in passing that, given the relatively small volume of s. 11 equal pay cases adjudicated by the Tribunal, the promulgation of guidelines by the Commission has likely provided parties with a sense of their rights and obligations under the Act in a more efficient and clearer way than would an incremental development of informal guidelines by the Tribunal itself, through its decisions in particular cases.

Bell's real objection may be that placing the guideline power and the prosecutorial function in a single agency allows the Commission to manipulate the outcome of a hearing in its favour.

This version of Bell's objection might have been stronger had Bell provided some evidence that, in practice, the Commission had attempted to use the guidelines to influence the Tribunal's views toward it (see *Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405, and *Matsqui Indian Band*, *supra*, at paras. 117-24, *per* Sopinka J.). No such evidence was provided in this case. Indeed, since the only guidelines that apply to the complaints brought against Bell are the *Equal Wages Guidelines, 1986*, which were introduced several years before the complaints against Bell were brought, it is difficult to see how these guidelines could have been

l'exigence d'impartialité est respectée. Nous avons souligné dans cette analyse que l'objectif ultime de la Loi, soit identifier et corriger les cas de discrimination, ne serait atteint que si les ambiguïtés de la Loi étaient interprétées d'une façon qui va favoriser plutôt que contrecarrer l'identification des pratiques discriminatoires. Si, comme la Loi le laisse croire, la meilleure façon d'y arriver consiste à donner à la Commission le pouvoir de prendre des ordonnances interprétatives qui lient le Tribunal, le cumul des fonctions au sein de la Commission joue un rôle important. Il ne crée pas un manque d'impartialité, mais permet plutôt de s'assurer que le Tribunal applique la Loi de la manière la plus susceptible de permettre la réalisation de son objectif ultime.

Nous soulignons en passant que, compte tenu du nombre relativement peu élevé de cas tranchés par le Tribunal en matière de disparité salariale sous le régime de l'art. 11, les ordonnances de la Commission ont probablement permis aux parties de comprendre les droits et obligations que leur attribue la Loi plus efficacement et plus clairement que ne le leur permettrait l'élaboration progressive, par le tribunal lui-même, de lignes directrices qui se dégageraient de ses décisions dans des cas particuliers.

Bell fait peut-être valoir en réalité que le fait de confier le pouvoir de prendre des ordonnances et la fonction de poursuivre à un seul et même organisme permet à la Commission d'influencer l'issue d'une audience en sa faveur.

Cette interprétation de la prétention de Bell aurait peut-être été plus convaincante si Bell avait fourni des éléments de preuve démontrant que la Commission avait, en pratique, tenté d'utiliser les ordonnances pour infléchir l'opinion du Tribunal (voir *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405, et *Bande indienne de Matsqui*, précité, par. 117-124, le juge Sopinka). Or, aucun élément de preuve de cette nature n'a été produit en l'espèce. En fait, comme la seule ordonnance qui s'applique aux plaintes portées contre Bell est l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*, entrée en vigueur plusieurs années avant le dépôt des plaintes contre

43

44

45

formulated with the aim of unduly influencing the Tribunal against Bell.

46 In suggesting that the Commission could misuse its guideline power in this way, and that the misuse could remain undetected, Bell seems to be overestimating the breadth of the guideline power. Indeed, counsel for Bell suggested in oral argument that the guideline power would permit the Commission effectively to repeal provisions of the Act. Counsel also argued that the guideline power might be used to strip away any procedural protections guaranteed in the Act, and that the Tribunal has no power to “escape the fetters of any guidelines imposed on it by declaring them *ultra vires* the Commission”.

47 As the Commission has readily acknowledged, the guideline power is constrained. The Commission, like other bodies to whom the power to make subordinate legislation has been delegated, cannot exceed the power that has been given to it and is subject to strict judicial review: *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674. The Tribunal can, and indeed must, refuse to apply guidelines that it finds to be *ultra vires* the Commission as contrary to the Commission’s enabling legislation, the Act, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Canadian Bill of Rights*. The Tribunal’s power to “decide all questions of law or fact necessary to determining the matter” under s. 50(2) of the Act is clearly a general power to consider questions of law, including questions pertaining to the *Charter* and the *Canadian Bill of Rights*: see *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854. No invalid law binds the Tribunal. Moreover, the Commission’s guidelines, like all subordinate legislation, are subject to the presumption against retroactivity. Since the Act does not contain explicit language indicating an intent to dispense with this presumption, no guideline can apply retroactively. This is a significant bar to attempting to influence a case that is currently being prosecuted before the Tribunal by promulgating a new guideline. Finally,

Bell, il est difficile de voir comment cette ordonnance aurait pu être formulée dans le but d’influencer indûment le Tribunal contre Bell.

En laissant entendre que la Commission pourrait ainsi utiliser son pouvoir de rendre des ordonnances à mauvais escient, et que cet usage abusif pourrait ne pas être décelé, Bell semble surestimer la portée du pouvoir de prendre des ordonnances. En effet, l’avocat de Bell a laissé entendre dans sa plaidoirie que le pouvoir de prendre des ordonnances permettrait à la Commission d’abroger, de fait, des dispositions de la Loi. L’avocat a également fait valoir que le pouvoir de prendre des ordonnances pourrait être utilisé pour écarter toute protection procédurale assurée par la Loi et que le Tribunal n’est pas habilité à [TRADUCTION] « se soustraire aux limites fixées par les ordonnances qui lui sont imposées en les déclarant *ultra vires* des pouvoirs de la Commission ».

Comme la Commission l’a d’emblée reconnu, le pouvoir de prendre des ordonnances est limité. À l’instar d’autres organismes investis d’un pouvoir de législation déléguée, la Commission ne peut pas outrepasser le pouvoir qui lui a été conféré et elle est soumise à un contrôle judiciaire rigoureux : *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674. Le Tribunal peut et, en fait, doit refuser d’appliquer les ordonnances qui, à son avis, outrepassent les pouvoirs de la Commission parce qu’elles vont à l’encontre de ses lois habilitantes, c’est-à-dire la Loi, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*. Le pouvoir de « tranche[r] les questions de droit et les questions de fait dans les affaires dont il est saisi », conféré au Tribunal par le par. 50(2) de la Loi, est manifestement un pouvoir général d’examiner des questions de droit, notamment des questions relatives à la *Charte* et à la *Déclaration canadienne des droits* : voir *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854. Aucune loi invalide ne lie le Tribunal. De plus, les ordonnances prises par la Commission, comme toute mesure législative subordonnée, sont assujetties à la présomption d’absence d’effet rétroactif. Étant donné que la Loi ne contient pas de termes précis qui traduiraient l’intention de renoncer à cette présomption, aucune ordonnance

any party before the Tribunal could challenge a guideline on the basis that it was issued by the Commission in bad faith or for an improper purpose; and no guideline can purport to override the requirements of procedural fairness that govern the Tribunal.

In addition to these factors, there are specific indications in the Act that the legislature intended the scope of the guideline power to be limited. In determining the reach of this power, both language versions of s. 27(2) must be read harmoniously. The English version, which empowers the Commission to “issue a guideline setting out the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a class of cases”, must be read in such a way as to be coherent with the French version. The French version states that the Commission can, in a category of given cases, “*décider de préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l’application de la présente loi*”. This power to “make precise the limits and the modes of application of the law” certainly falls short of the power to repeal portions of the Act which Bell fears. An apt example of what is involved in merely “making precise” the limits of the Act is provided by s. 11(4), which envisions that guidelines will be promulgated to list the factors (*facteur reconnu*) which would justify what might otherwise amount to discrimination under s. 11(1). This provision clearly contemplates guidelines adding precision to the Act, without in any way trumping or overriding the Act itself.

It is of course true that by “making precise” various provisions of the Act, the guidelines will affect the outcome of cases. However, they will only risk undermining the impartiality of the Tribunal if they do so in a manner that is unjust or improper. Given the many constraints on the Commission’s guideline power, and the many ways in which the Tribunal is empowered to question or set aside guidelines that

ne peut s’appliquer rétroactivement. Il s’agit là d’un empêchement majeur à toute tentative d’influencer l’issue d’une affaire en cours d’instance devant le Tribunal par la prise d’une nouvelle ordonnance. Enfin, toute partie devant le Tribunal pourrait contester une ordonnance prise par la Commission au motif que celle-ci a agi de mauvaise foi ou dans un but illicite; aucune ordonnance n’est censée primer sur les exigences de l’équité procédurale qui régissent le Tribunal.

Outre ces facteurs, la Loi contient des indications précises de l’intention du législateur de limiter la portée du pouvoir de prendre des ordonnances. Pour déterminer la portée de ce pouvoir, il faut interpréter les versions anglaise et française du par. 27(2) de façon harmonieuse. La version anglaise, selon laquelle « *[t]he Commission may . . . issue a guideline setting out the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a class of cases* », doit recevoir une interprétation qui soit compatible avec la version française. La version française prévoit que, dans une catégorie de cas donnés, la Commission peut « *décider de préciser, par ordonnance, les limites et les modalités de l’application de la présente loi* ». Ce pouvoir de « préciser les limites et les modalités d’application de la loi » ne correspond certainement pas au pouvoir, tant redouté par Bell, d’abroger certaines parties de la Loi. On trouve un bon exemple de ce que signifie simplement « préciser » les limites de la Loi au par. 11(4), selon lequel des ordonnances pourraient énumérer des facteurs (« *facteur[s] reconnu[s]* ») justifiant ce qui serait autrement considéré comme de la discrimination par application du par. 11(1). Cette disposition prévoit clairement que des ordonnances peuvent préciser la Loi, sans primer de quelque façon que ce soit sur la Loi elle-même.

Certes, en « précisant » diverses dispositions de la Loi, les ordonnances auront une incidence sur l’issue des instances. Toutefois, elles ne risqueront de compromettre l’impartialité du Tribunal que si elles l’influencent d’une manière injuste ou irrégulière. Compte tenu des nombreuses limites imposées au pouvoir de prendre des ordonnances de la Commission et des nombreuses façons dont

48

49



are in violation of the law, it does not seem likely that the Commission's guidelines could improperly influence the Tribunal.

50

Parliament's choice was obviously that the Commission should exercise a delegated legislative function. Like all powers to make subordinate legislation, the Commission's guideline power under ss. 27(2) and 27(3) is strictly constrained. We fail to see, then, that the guideline power under the Act would lead an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through, to apprehend a "real likelihood of bias": *S. (R.D.)*, *supra*, at para. 112, *per* Cory J.; *Committee for Justice and Liberty*, *supra*, at p. 395, *per* de Grandpré J.

D. *The Chairperson's Power to Extend Appointments*

51

Bell challenges the Chairperson's power to extend appointments of Tribunal members in ongoing inquiries. Bell argues that this power robs members of the Tribunal of sufficient security of tenure. In addition, Bell contends that it threatens members' impartiality.

52

There is an obvious need for flexibility in allowing members of the Tribunal to continue beyond the expiry of their tenure, in light of the potential length of hearings and the difficulty of enlisting a new member of a panel in the middle of a lengthy hearing. It would not, for this reason, be practicable to suggest that members simply retire from a panel upon the expiry of their appointment, with no official having the power to extend their appointments. And of the officials who could exercise this power, the Tribunal Chairperson seems most likely both to be in a good position to know how urgent the need to extend an appointment is and also to be somewhat distant from the Commission.

le Tribunal est autorisé à contester ou à écarter des ordonnances qui contreviennent à la loi, il semble peu probable que les ordonnances de la Commission puissent influencer irrégulièrement le Tribunal.

Le Parlement a de toute évidence décidé que la Commission exercerait un pouvoir législatif délégué. Comme tous les pouvoirs de prendre des mesures législatives subordonnées, le pouvoir de prendre des ordonnances que les par. 27(2) et 27(3) confèrent à la Commission est rigoureusement limité. Nous ne voyons donc pas comment le pouvoir de prendre des ordonnances prévu par la Loi amènerait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, à croire à une « réelle probabilité de partialité » : voir *S. (R.D.)*, précité, par. 112, le juge Cory; *Committee for Justice and Liberty*, précité, p. 395, le juge de Grandpré.

D. *Le pouvoir du président de prolonger les mandats*

Bell conteste le pouvoir du président de prolonger le mandat des membres du Tribunal pour leur permettre de terminer les affaires dont ils sont saisis. Bell prétend que ce pouvoir prive les membres du Tribunal d'une garantie d'inamovibilité suffisante. De plus, Bell affirme qu'il met leur impartialité en péril.

La nécessité d'une certaine souplesse est évidente pour ce qui est de permettre aux membres du Tribunal de continuer leur travail après l'expiration de leur mandat, compte tenu de la longueur potentielle des audiences et de la difficulté de désigner un nouveau membre instructeur au beau milieu d'une longue audience. Pour cette raison, il ne serait pas pratique de proposer que les membres se retirent tout simplement comme membres instructeurs à l'expiration de leur mandat et qu'aucune personne en autorité n'ait le pouvoir de prolonger leur mandat. De toutes les personnes en autorité qui pourraient exercer ce pouvoir, le président du Tribunal semble la plus susceptible d'être à la fois bien placée pour juger de l'urgence de prolonger un mandat et assez indépendante de la Commission.

In any case, the question of whether this power compromises the independence of Tribunal members is settled by *Valente, supra*. That case concerned legislation that conferred a discretionary power upon the Chief Justice of the provincial court to permit judges who had attained retirement age to hold office until the age of 70, and that conferred a discretionary power upon the Judicial Council for Provincial Judges to further approve the extension of a judge's term of office from age 70 to 75. Prior to amendments in the legislation, these powers had rested with the executive. At p. 704, Le Dain J. wrote of the amendments that:

This change in the law, while creating a post-retirement status that is by no means ideal from the point of view of security of tenure, may be said to have removed the principal objection to the provision . . . since it replaces the discretion of the Executive by the judgment and approval of senior judicial officers who may be reasonably perceived as likely to act exclusively out of consideration for the interests of the Court and the administration of justice generally.

In our view, this passage resolves the question. If the discretionary power of the Chief Justice and Judicial Council of the provincial courts to extend the tenure of judges does not compromise their independence in a manner that contravenes the requirements of judicial independence, then neither does the discretionary power of the Tribunal Chairperson compromise the independence of Tribunal members in a manner that contravenes common law procedural fairness.

It remains to consider Bell's claim that this power undermines the Tribunal's impartiality. Bell's argument here seems to be that members might feel pressure to adopt the views of the Chairperson in order to remain on a panel beyond the expiry of their appointment, and that because of this, a reasonable person might doubt whether members were guided only by legitimate considerations in the disposition of their final case. However, given that members whose appointments have expired will not sit on another panel again, it is difficult to see what power the Chairperson could ultimately have over them, once their appointments have been

53

Quoi qu'il en soit, la question de savoir si ce pouvoir compromet l'indépendance des membres du Tribunal a été tranchée dans *Valente*, précité. Cette affaire portait sur une loi qui conférait au Juge en chef de la Cour provinciale le pouvoir discrétionnaire de permettre aux juges qui avaient atteint l'âge de la retraite de demeurer en poste jusqu'à l'âge de 70 ans, et qui conférait au Conseil de la magistrature des juges provinciaux le pouvoir discrétionnaire de permettre qu'un juge continue à siéger entre l'âge de 70 et de 75 ans. Avant les modifications à la loi, c'est l'exécutif qui détenait ces pouvoirs. Le juge Le Dain a écrit ce qui suit à la p. 704, à propos des modifications :

Ce changement dans la loi, même s'il crée un statut d'après-retraite qui est loin d'être idéal du point de vue de l'inamovibilité, peut être considéré comme ayant supprimé l'objection principale apportée à la disposition [. . .], puisqu'il remplace le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif par le jugement et l'approbation d'officiers de justice supérieurs qu'on peut raisonnablement percevoir comme susceptibles d'agir exclusivement en fonction des intérêts de la cour et de l'administration de la justice en général.

À notre avis, ce passage résout la question. Si le pouvoir discrétionnaire du Juge en chef et du Conseil de la magistrature des juges provinciaux de prolonger le mandat des juges ne compromet pas leur indépendance d'une manière qui contrevient aux exigences d'indépendance de la magistrature, alors le pouvoir discrétionnaire du président du Tribunal ne compromet pas non plus l'indépendance des membres du Tribunal d'une manière qui contrevient aux exigences de l'équité procédurale en common law.

54

Il reste à examiner la prétention de Bell voulant que ce pouvoir porte atteinte à l'impartialité du Tribunal. L'argument de Bell ici semble être que les membres dont le mandat est échu peuvent se sentir obligés d'adopter les vues du président pour qu'il leur permette de continuer d'agir comme membres instructeurs après l'expiration de leur mandat et que, pour cette raison, une personne raisonnable pourrait douter que ces membres aient été guidés uniquement par des considérations légitimes lorsqu'ils ont jugé leur dernière affaire. Toutefois, vu que les membres dont le mandat est échu n'entendront plus d'autres affaires, nous voyons mal quelle influence le

extended and it is time for them to decide the case. Moreover, there are ample provisions in the Act to suggest that the Tribunal Chairperson can reasonably be regarded as disinterested in the outcome of cases. The Chairperson must have been a member in good standing in the bar of a province for at least ten years (s. 48.1(3)). He or she can be removed from the position for cause (s. 48.2(1)) by the Governor in Council. A reasonable person informed of these facts would not conclude that members were likely to be illegitimately pressured to adopt the Chairperson's views.

#### VI. Conclusion

55

We would therefore uphold the conclusions of the Federal Court of Appeal, and dismiss the appeal with costs. The constitutional questions should be answered as follows:

- (1) Are ss. 27(2) and (3) of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, as amended, inconsistent with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, and the constitutional principle of adjudicative independence and therefore inoperable or inapplicable?

Answer: No.

- (2) Are ss. 48.1 and 48.2 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, as amended, inconsistent with s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, and the constitutional principle of adjudicative independence and therefore inoperable and inapplicable?

Answer: No.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Heenan Blaikie, Montréal.*

*Solicitors for the respondent the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada: Engelmann Gottheil, Ottawa.*

président pourrait en bout de ligne exercer sur eux, une fois que leur mandat a été prolongé et qu'ils doivent se prononcer sur l'affaire dont ils sont saisis. De plus, la Loi renferme de nombreuses dispositions qui indiquent que l'on peut raisonnablement considérer que le président du Tribunal est suffisamment désintéressé quant à l'issue des dossiers. Le président doit être membre en règle du barreau d'une province depuis au moins dix ans (par. 48.1(3)). Il peut faire l'objet d'une révocation motivée par le gouverneur en conseil (par. 48.2(1)). Une personne raisonnable, au courant de ces faits, ne conclurait pas que les membres risquent d'être illégitimement forcés d'adopter les vues du président.

#### VI. Conclusion

Par conséquent, nous sommes d'avis de confirmer les conclusions de la Cour d'appel fédérale et de rejeter le pourvoi avec dépens. Il y a lieu de répondre aux questions constitutionnelles de la façon suivante :

- (1) Les paragraphes 27(2) et (3) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, dans sa version modifiée, sont-ils incompatibles avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, ainsi qu'avec le principe constitutionnel de l'indépendance juridictionnelle et, en conséquence, sans effet ou inapplicables?

Réponse : Non.

- (2) Les articles 48.1 et 48.2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, dans sa version modifiée, sont-ils incompatibles avec l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, ainsi qu'avec le principe constitutionnel de l'indépendance juridictionnelle et, en conséquence, sans effet ou inapplicables?

Réponse : Non.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante : Heenan Blaikie, Montréal.*

*Procureurs de l'intimé le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier : Engelmann Gottheil, Ottawa.*

*Solicitors for the respondent the Canadian Human Rights Commission: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Department of Justice, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Ministry of the Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Labour Congress: Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Public Service Alliance of Canada: Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa.*

*Solicitors for the intervener the Canada Post Corporation: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.*

*Procureurs de l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne : Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Ministère de la Justice, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Ministère du Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada : Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Alliance de la fonction publique du Canada : Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante la Société canadienne des postes : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.*