

Jeanne E. Radulesco *Appellant*;

and

The Canadian Human Rights Commission
Respondent.

File No.: 17689.

1984: October 23; 1984: November 22.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Administrative law — Natural justice — Quasi-judicial decision — Procedure — Commission advised by investigator through report — Complainant not fully informed before decision made as to factual basis underlying report — Whether or not decision should be set aside — Canadian Human Rights Act, 1976-77 (Can.), c. 33, ss. 35, 36(3)(b).

Appellant complained in writing to the Canadian Human Rights Commission of discrimination on the basis of race, national or ethnic origin and age. The complaints were referred to an investigator who later advised appellant that he would recommend to the Commission that it reject the complaints. Appellant was invited to forward any supplementary comments and was given a limited indication of the facts on which the recommendation was based. When appellant requested a copy of the investigator's report and further information as to its underlying reasons, she was informed that a report would be available only after it had been approved by the Commission. Appellant eventually received the report but only after she had been informed of the Commission's decision to reject both her complaints. This appeal is from a decision of the Federal Court of Appeal rejecting appellant's application for judicial review.

Held: The appeal should be allowed.

Respondent must act on a quasi-judicial basis when it decides to reject a complaint as unsubstantiated under s. 36(3)(b) of the *Canadian Human Rights Act*. Procedural fairness requires that the Commission afford the parties an opportunity to make submissions, at least in writing if not at a hearing, before any decision is made and that the Commission disclose the substance of its case to the parties to ensure that the submissions were made on an informed basis. Here, the substance of the case against appellant was not communicated to her prior to the decision.

Jeanne E. Radulesco *Appelante*;

et

**La Commission canadienne des droits de la
personne** *Intimée.*

N° du greffe: 17689.

1984: 23 octobre; 1984: 22 novembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Justice naturelle — Décision quasi judiciaire — Procédure — Recommandation faite à la Commission par le rapport de l'enquêteur — Faits sous-jacents au rapport communiqués de façon incomplète à la plaignante avant la décision — Annulation ou non de la décision — Loi canadienne sur les droits de la personne, 1976-77 (Can.), chap. 33, art. 35, 36(3)b.

L'appelante a présenté des plaintes par écrit à la Commission canadienne des droits de la personne pour discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique et l'âge. Les plaintes ont été déferées à un enquêteur qui, par la suite, a fait savoir à l'appelante qu'il en recommanderait le rejet à la Commission. L'appelante était invitée à envoyer des observations supplémentaires, mais on ne lui en a pas dit beaucoup sur les faits qui ont fondé la décision de l'enquêteur. Lorsque l'appelante a demandé une copie du rapport de l'enquêteur et d'autres renseignements sur les motifs l'appuyant, on lui a fait savoir qu'on pouvait lui faire tenir copie du rapport seulement après que la Commission l'aura approuvé. L'appelante a finalement reçu le rapport mais seulement après qu'elle eut été informée du rejet de ses deux plaintes par la Commission. Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a rejeté la demande d'examen judiciaire présentée par l'appelante.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'intimée remplit une fonction quasi judiciaire lorsqu'elle décide de rejeter, en vertu de l'al. 36(3)b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, une plainte qui n'est pas fondée. L'équité dans la procédure exige que la Commission fournisse aux parties la possibilité de présenter des arguments, du moins par écrit sinon à une audience, avant qu'une décision ne soit prise et que la Commission révèle les éléments essentiels de sa preuve aux parties pour s'assurer que les arguments sont produits en connaissance de cause. En l'espèce les éléments essentiels de la preuve contre l'appelante ne lui ont pas été communiquées avant la décision.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal rejecting appellant's application for judicial review of a decision of the Canadian Human Rights Commission. Appeal allowed.

Louis L. Arki, for the appellant.

Russell Juriansz and James Hendry, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

LAMER J.—As a result of concessions made at the hearing by respondent, this appeal no longer raises most of the issues one might have expected at the outset. Consequently, there is little need for supportive reasons in the disposition of the appeal. I will therefore limit my summary of the facts and proceedings to those which are essential to an understanding of the disposition of this case.

The appellant had been employed by the National Museums of Canada from June 16, 1980 to August 1, 1980, at which time she resigned from her position alleging that she was the victim of unjust treatment. The appellant was subsequently unable to obtain employment in the public service.

On June 21, 1981, the appellant submitted two written complaints to the respondent, the Canadian Human Rights Commission. The first complaint was against the National Museums of Canada and the other was against the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. Both complaints alleged discrimination on the basis of race, national or ethnic origin and age. The complaints were referred to an investigator pursuant to s. 35 of the *Canadian Human Rights Act*, 1976-77 (Can.), c. 33.

After interviewing the appellant, the investigator advised her by letters dated September 28, 1981 that he intended to advise the Human Rights Commission that the appellant's complaints be rejected. The letters also invited the appellant to forward any supplementary comments she might wish to make before October 22, 1981. Both letters gave a limited indication as to the factual basis upon which the investigator made the decision to so advise the Commission.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a rejeté la demande d'examen judiciaire présentée par l'appelante à l'encontre d'une décision de la Commission canadienne des droits de la personne. Pourvoi accueilli.

Louis L. Arki, pour l'appelante.

Russell Juriansz et James Hendry, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LAMER—Par suite des concessions que l'intimée a faites à l'audience, la plupart des questions que semblait poser ce pourvoi au début ne sont plus en litige. Par conséquent, il n'est guère besoin de motifs pour appuyer l'issue du pourvoi. Mon exposé des faits et des procédures se limite donc à ceux qui sont indispensables pour en comprendre l'issue.

L'appelante a travaillé pour les Musées nationaux du Canada du 16 juin 1980 jusqu'au 1^{er} août 1980, date à laquelle elle a démissionné en alléguant qu'elle était victime d'un traitement injuste. Elle n'a pu par la suite obtenir de poste au sein de la Fonction publique.

Le 21 juin 1981, l'appelante a présenté deux plaintes écrites à l'intimée, la Commission canadienne des droits de la personne. La première plainte visait les Musées nationaux du Canada, l'autre le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. L'une et l'autre plaintes allèguent qu'il y a eu discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique et l'âge. Les plaintes ont été déférées à un enquêteur conformément à l'art. 35 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 1976-77 (Can.), chap. 33.

À la suite d'une entrevue avec l'appelante, l'enquêteur lui a fait savoir par des lettres en date du 28 septembre 1981 son intention de recommander à la Commission des droits de la personne de rejeter les plaintes. Les lettres invitaient aussi l'appelante à envoyer toutes les observations supplémentaires qu'elle voulait communiquer avant le 22 octobre 1981. Aucune des deux lettres n'en dit beaucoup sur les faits qui ont fondé la décision de l'enquêteur.

The appellant responded by writing three letters to the Commission. In these letters, the appellant requested a copy of the investigator's report and further information concerning the reasons for which a recommendation of rejection would be made.

The investigator advised the appellant that it would not be possible for her to obtain a copy of the investigator's report until such time as it had been approved by the Commission.

The appellant was subsequently advised that the Commission had decided to reject both of her complaints.

Ten days later, copies of the investigator's reports were forwarded to the attention of the appellant.

Proceedings were then commenced in the Federal Court of Appeal under s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

The Federal Court of Appeal disposed of the matter orally, as follows:

We have not been persuaded that the decision under attack is vitiated by one or the other of the errors mentioned in section 28(1) of the *Federal Court Act*.

The application will therefore be dismissed.

With leave to this Court, appellant states her position as follows:

That the Federal Court of Appeal erred in not deciding that the Canadian Human Rights Commission failed to observe the rules of natural justice in disposing of the complaints of the Appellant, and more specifically that the Respondent breached the rules of natural justice in not allowing the Appellant the opportunity to fairly rebut facts and allegations contained in the investigator's reports recommending the dismissal of the Appellant's complaints, by not allowing the Appellant to see said reports, or informing her sufficiently of the contents thereof, before a final decision prejudicial to the Appellant's interest, was reached by the respondent on the basis of said report.

At the hearing, respondent substantially agreed.

La réaction de l'appelante a consisté à écrire à la Commission trois lettres dans lesquelles elle demande copie du rapport de l'enquêteur ainsi que de plus amples renseignements concernant les raisons pouvant amener une recommandation de rejet.

L'enquêteur a informé l'appelante de l'impossibilité de lui faire tenir copie du rapport avant qu'il soit approuvé par la Commission.

Par la suite, la décision de la Commission portant rejet des deux plaintes a été communiquée à l'appelante.

Dix jours plus tard, on a envoyé à l'appelante des copies des rapports de l'enquêteur.

C'est alors que des procédures ont été entamées en Cour d'appel fédérale en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), chap. 10.

La Cour d'appel fédérale, dans un arrêt rendu à l'audience, a dit:

[TRADUCTION] Nous ne sommes pas convaincus que la décision attaquée soit entachée d'une erreur visée au par. 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

En conséquence, la demande est rejetée.

Ayant reçu l'autorisation de pourvoi, l'appelante plaide en cette Cour:

[TRADUCTION] Que la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en ne concluant pas que la Commission canadienne des droits de la personne n'a pas observé les règles de justice naturelle lorsqu'elle a statué sur les plaintes formulées par l'appelante et, plus précisément, que l'intimée a violé les règles de justice naturelle parce qu'elle n'a pas accordé à l'appelante la possibilité de contester en toute équité les faits et les allégations contenus dans les rapports de l'enquêteur qui recommandent le rejet des plaintes de l'appelante, parce qu'elle n'a pas permis à l'appelante de consulter lesdits rapports et parce que, avant de rendre contre l'appelante une décision définitive fondée sur les rapports, elle ne lui a pas donné des renseignements suffisants sur la teneur de ceux-ci.

À l'audience, l'intimée a essentiellement partagé ce point de vue.

Indeed, the position taken by respondent Commission at the hearing is quite different from that stated in its factum. I will refer only to the former.

Respondent Commission acknowledges that it must act on a quasi-judicial basis when it decides to dismiss a complaint as unsubstantiated under s. 36(3)(b) of the *Canadian Human Rights Act*. It also acknowledges that procedural fairness requires that the complainant be provided with an opportunity to make submissions, at least in writing, before any action is taken on the basis of the report; however, a hearing is not necessarily required. Finally, the Commission acknowledges that in order to ensure that such submissions are made on an informed basis, it must, prior to its decision, disclose the substance of the case against the party.

Given the nature and extent of the information which was disclosed to the appellant by the investigator, the respondent Commission acknowledges that the substance of the case against appellant was not communicated to her prior to the decision. The Commission also agrees that, as a result thereof, this appeal should be allowed with costs to the appellant on a solicitor-client basis. Without pronouncing upon all aspects of the standard of conduct the Commission must meet, I agree that the standard enunciated by the respondent is one which must, in all cases, be met. Therefore the failure to meet this standard in this case should result in the appeal being allowed.

Respondent's counsel informs us that since the Radulesco hearing the Commission has changed its procedure. It now strives to meet in all cases the standard it acknowledged it had to meet in the present case. However, respondent invites us to express our views on, *inter alia*, the Commission's right to withhold information on the basis of confidentiality. Counsel for the respondent appears to be concerned that his concession in this case may be interpreted as an acknowledgement of a duty to disclose on all occasions all of the material part of the case against the complainant. This is the first time the Commission's activities under the Act are directly considered in this Court. Understandably, the respondent would welcome and presumably

En effet, la position qu'a prise l'intimée à l'audience diffère nettement de celle énoncée dans son mémoire. Je m'en tiens à celle-là.

La Commission intimée reconnaît qu'elle remplit une fonction quasi judiciaire lorsqu'elle décide de rejeter en vertu de l'al. 36(3)b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* une plainte qui n'est pas fondée. Elle reconnaît en outre que l'équité dans la procédure exige qu'un plaignant ait la possibilité de présenter des arguments, du moins par écrit, avant qu'on donne suite au rapport; toutefois, la tenue d'une audience n'est pas obligatoire. En dernier lieu, la Commission reconnaît que, pour s'assurer que ces arguments sont produits en connaissance de cause, elle doit, avant de rendre sa décision, révéler à l'intéressé les éléments essentiels de la preuve produite contre lui.

Vu la nature et la portée des renseignements communiqués à l'appelante par l'enquêteur, la Commission intimée reconnaît que les éléments essentiels de la preuve contre l'appelante ne lui ont pas été communiqués avant la décision. La Commission convient également que ce pourvoi doit par conséquent être accueilli et que l'appelante a droit à ses dépens comme entre avocat et client. Sans me prononcer sur tous les aspects de la norme de conduite à laquelle la Commission doit se conformer, j'estime qu'elle doit dans tous les cas satisfaire à celle énoncée par l'intimée. Puisqu'elle ne l'a pas fait en l'espèce, le pourvoi doit être accueilli.

L'avocat de l'intimée nous fait savoir que, depuis l'affaire Radulesco, sa cliente ne procède plus de la même manière. En effet, elle s'efforce maintenant de se conformer dans tous les cas à la norme à laquelle elle aurait dû, comme elle le reconnaît, se conformer en l'espèce. L'intimée nous demande toutefois d'exprimer notamment notre avis sur son droit de ne pas communiquer des renseignements à cause de leur caractère confidentiel. L'avocat de l'intimée paraît craindre qu'on ne conclue de la concession faite dans la présente instance qu'il reconnaît l'existence d'une obligation de communiquer dans tous les cas tous les éléments importants de la preuve recueillie contre le plaignant. C'est la première fois que cette Cour est

benefit from the views of this Court as to the norms of conduct it need follow for the proper exercise of its jurisdiction, particularly as regards the withholding of information in appropriate cases.

In this case, there did not arise a question of confidentiality. That issue is therefore not before us. This Court is reluctant to address issues that are not properly before it. To begin with there is usually no factual background to identify the competing interests in the issue or to guide the enunciation of the determinative principles and the resulting relevant norms and rules. Furthermore, not all of the concerned actors will have been heard.

In this case, despite the late response of the Commission, the appellant nonetheless did ultimately obtain the information she was entitled to receive. Therefore, were we to allow this appeal, we would not need to order the Commission to provide that information. Accordingly, I would allow this appeal and set aside the decision of the Canadian Human Rights Commission which found the appellant's complaints unfounded; I would order the Commission to afford appellant a reasonable opportunity to make written submissions before adjudicating the complaints and, as agreed by respondent, grant the appellant her costs throughout on a solicitor-client basis.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Arki & Nahwegahbow, Ottawa.

Solicitor for the respondent: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.

appelée à se prononcer directement sur les actes accomplis par la Commission en vertu de la Loi. On comprend donc que l'intimée souhaite obtenir l'opinion de la Cour sur les normes de conduite à suivre pour exercer sa compétence de façon appropriée, particulièrement en ce qui concerne la non-communication de renseignements dans les cas où cela est indiqué, et qu'elle en tirerait probablement profit.

En l'espèce la question du caractère confidentiel ne se posait pas. Cette question ne nous est donc pas soumise. Cette Cour hésite beaucoup à se pencher sur des questions dont elle n'a pas été dûment saisie. La raison à cela est tout d'abord qu'en règle générale elle ne dispose pas des faits qui permettent d'établir la nature des différents intérêts en cause ou qui servent de guide dans l'énonciation des principes déterminants et des normes et règles pertinentes qui en découlent. De plus, tous les intéressés n'auront pas été entendus.

En l'espèce, la Commission a effectivement fourni à l'appelante, mais non en temps voulu, les renseignements qu'elle avait demandés ou, à tout le moins, ceux auxquels elle avait droit. En conséquence, si le pourvoi est accueilli, nous n'avons pas à enjoindre à la Commission de le faire. Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi et d'infirmer la décision dans laquelle la Commission canadienne des droits de la personne a jugé sans fondement les plaintes de l'appelante; je suis d'avis d'ordonner à la Commission d'accorder à l'appelante la possibilité réelle de présenter des observations écrites avant de statuer sur les plaintes, et de lui accorder ses dépens dans toutes les cours comme entre avocat et client, ainsi que l'intimée l'a accepté.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Arki & Nahwegahbow, Ottawa.

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