

T-2077-93

T-2077-93

The Government of the Northwest Territories
(Applicant)

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
(requérant)

v.

c.

Public Service Alliance of Canada (Respondent)

L'Alliance de la fonction publique du Canada
(intimée)

and

et

Canadian Human Rights Commission (Intervenor)

**La Commission canadienne des droits de la per-
sonne** (intervenante)

**INDEXED AS: NORTHWEST TERRITORIES v. PUBLIC SER-
VICE ALLIANCE OF CANADA (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: TERRITOIRES DU NORD-OUEST c. ALLIANCE
DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (I^{re} INST.)**

Trial Division, Simpson J.—Edmonton, February 6;
Ottawa May 27, 1996.

Section de première instance, juge Simpson—
Edmonton, 6 février; Ottawa, 27 mai 1996

Human rights — Judicial review of CHRC's decision to refer PSAC's complaint alleging discrimination against female employees of G.N.W.T.'s public service in respect of job classification, pay equity matters, to conciliator — CHRA, s. 63 providing complaint about act occurring in NWT not dealt with unless act could be subject of complaint had it occurred in province — G.N.W.T. federal territory, having only those powers granted by Parliament under Northwest Territories Act — Powers subject to any other Act of Parliament — S. 66 exempting G.N.W.T. from application of Act on day to be fixed by proclamation — No such proclamation — G.N.W.T. not having enacted human rights legislation — Parliament not intending Act to operate so as to leave G.N.W.T. employees without benefit of human rights legislation — S. 63 not ousting Commission's jurisdiction — Reasonable apprehension of bias as investigator, whose recommendations Commission adopted, chose to be full-fledged member of complainant union.

Droits de la personne — Contrôle judiciaire d'une décision de la CCDP de transmettre à un conciliateur une plainte de l'AFPC alléguant que des distinctions ont été établies contre le personnel féminin de la fonction publique des T.N.-O. sur des questions de classification des emplois et d'équité salariale — L'art. 63 de la LCDP dispose qu'une plainte portant sur des actions survenues dans les Territoires du Nord-Ouest ne sont recevables que dans la mesure où elles le seraient dans les provinces — Le G.T.N.-O. est un territoire fédéral, ne disposant que des pouvoirs qui lui sont conférés par le Parlement en vertu de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest — Ces pouvoirs sont assujettis aux lois du Parlement fédéral — L'art. 66 exempte le G.T.N.-O. de l'application de la Loi à une date fixée par proclamation — Il n'y a pas eu de telle proclamation — Le G.T.N.-O. n'a pas adopté de loi sur les droits de la personne — Le Parlement n'avait pas l'intention que la Loi s'applique d'une façon qui prive les employés des T.N.-O. de la protection d'une loi sur les droits de la personne — L'art. 63 ne prive pas la Commission de sa compétence — Il y a une crainte raisonnable de partialité de la part d'un enquêteur, dont la Commission a adopté les recommandations, qui a choisi d'être membre à part entière du syndicat qui a déposé plainte.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — CHRC adopting recommendations in investigation report, referring PSAC's complaint alleging discrimination against female employees of G.N.W.T.'s public service in respect of job classification, pay equity matters, to conciliator — Investigator choosing to be PSAC member — Informed person might reasonably wonder whether investigator having pre-determined pro-union view of pay equity, national issue being pushed aggressively by PSAC

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — La CCDP a adopté dans son rapport d'enquête les recommandations de transmettre à un conciliateur une plainte de l'AFPC alléguant que des distinctions ont été établies contre le personnel féminin de la fonction publique des T.N.-O. sur des questions de classification des emplois et d'équité salariale — Un enquêteur a choisi d'être membre de l'AFPC — Une personne bien renseignée pourrait raisonnablement se demander si l'enquêteur

— *Representation by union, payment of mandatory dues not raising same concerns — Investigation report, therefore Commission's decision, tainted.*

This was an application for judicial review of the Canadian Human Rights Commission's decision to refer PSAC's complaint to a conciliator. The complaint named the Minister of Personnel for the Government of the Northwest Territories (G.N.W.T.) as the employer and alleged that in that capacity he had discriminated against female public service workers in violation of *Canadian Human Rights Act*, sections 7, 10 and 11 in respect of job classification and pay equity matters. The G.N.W.T. has only those powers granted to it by Parliament pursuant to the *Northwest Territories Act*, and those powers are subject to any other Act of the Parliament of Canada. In practice, in respect of its public service, the G.N.W.T. enjoys the powers exercised by the provinces but unlike the provinces, the G.N.W.T. has no entrenched constitutional right to assert those powers. The G.N.W.T.'s public service employees were represented by the Union of Northern Workers (UNW), a component of PSAC, which also held the bargaining rights for many federal government public servants. Shortly after the PSAC complaint was filed, the G.N.W.T. and UNW established the Joint Equal Pay Study (the JEP Study) to obtain the information needed to evaluate the complaint. In 1989 James Sadler, a Commission employee, was designated as an investigator of the complaint. Sadler was obliged to pay union dues to PSAC because he was a member of a collective bargaining unit represented by PSAC, but he was not required to become a union member and he chose not to join the union. After the release of the JEP Report, Lorraine Dallas was designated as a second investigator. She was a PSAC member. While the JEP Study was being prepared, Sadler undertook an analysis of the data therefrom, and concluded that there was a wage gap. To assist settlement of the equal pay portion of the complaint, Sadler sent his analysis to the UNW. In 1993, the Commission adopted the investigators' recommendations in their report and decided to appoint a conciliator to attempt to settle the PSAC complaint, and to defer a decision on the section 10 aspect of the complaint.

Canadian Human Rights Act, section 63 provides that a complaint relating to an act that occurred in the Northwest Territories may not be dealt with unless it could have been the subject of a complaint had it occurred in a prov-

avait une position pro-syndicale et prédéterminée sur la question d'équité salariale, qui est une question d'intérêt national énergiquement défendue par l'AFPC — La représentation syndicale et le paiement des cotisations obligatoires ne soulèvent pas les mêmes doutes — Le rapport d'enquête et, partant, la décision de la Commission sont viciés.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de la Commission canadienne des droits de la personne de transmettre à un conciliateur la plainte de l'AFPC. La plainte désignait le ministre du Personnel du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (G.T.N.-O.) comme employeur et alléguait qu'en cette qualité il avait violé les articles 7, 10 et 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en établissant des distinctions contre le personnel féminin de la fonction publique sur des questions de classification des emplois et d'équité salariale. Le G.T.N.-O. ne dispose que des pouvoirs qui lui sont conférés par le Parlement aux termes de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et ces pouvoirs sont tous assujettis aux lois du Parlement fédéral. En pratique, pour ce qui concerne la fonction publique, le G.T.N.-O. jouit des pouvoirs exercés par les provinces mais, contrairement à ces dernières, il n'a aucun droit consacré dans la constitution pour affirmer ces pouvoirs. Les fonctionnaires du G.T.N.-O. étaient représentés par le Syndicat des travailleurs et travailleuses du nord (le STN), composante de l'AFPC qui détient également les droits de négociation pour un très grand nombre de fonctionnaires fédéraux. Peu après le dépôt de la plainte de l'AFPC, le G.T.N.-O. et le STN ont décidé de faire une étude mixte sur la parité salariale (l'étude sur la parité salariale) pour recueillir les renseignements nécessaires à l'évaluation de la plainte. En 1989, James Sadler, employé de la Commission, a été désigné comme enquêteur pour l'étude de la plainte. Sadler était tenu de payer ses cotisations syndicales à l'AFPC parce qu'il était membre d'une unité de négociation représentée par l'AFPC, mais il n'était pas tenu d'être syndiqué et il a choisi de ne pas joindre les rangs du syndicat. Après la publication du rapport sur la parité salariale, Lorraine Dallas a été désignée comme deuxième enquêteur. Elle était membre de l'AFPC. Pendant la préparation du rapport sur la parité salariale, Sadler a entrepris d'analyser les données de l'étude et a conclu qu'il y avait un écart salarial. Afin d'aider les parties à parvenir à un règlement sur la question de la parité salariale dans la plainte, Sadler a fait parvenir son analyse au STN. En 1993, la Commission a adopté les recommandations présentées par les enquêteurs dans leur rapport et décidé de nommer un conciliateur afin de régler la plainte de l'AFPC et de reporter sa décision sur la question relative à l'art. 10 soulevée dans la plainte.

L'article 63 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dispose qu'une plainte portant sur des actions survenues dans les Territoires du Nord-Ouest ne sont recevables que dans la mesure où elles le seraient dans

ince. The G.N.W.T. submitted that a classification and pay issues complaint was a provincial matter and therefore not covered by the CHRA.

The G.N.W.T. also submitted that the investigators' status and conduct created a reasonable apprehension of bias because the investigators were represented for collective bargaining purposes by PSAC, the complainant in the matter under investigation. It also submitted that Sadler's early and unjustified release of the wage gap analysis during or pending settlement negotiations lead to a reasonable apprehension that he was biased in favour of the employees.

The issues were: (1) whether CHRA, section 63 ousted the Commission's jurisdiction; and (2) whether the CHRC's decision should be set aside because of a reasonable apprehension of bias on the part of the investigators.

Held, the application should be allowed.

(1) The Commission had jurisdiction to deal with the PSAC complaint. Parliament did not intend section 63 to exempt the G.N.W.T. from the operation of the CHRA in respect of its public service employees. Section 66 exempts the G.N.W.T. from the application of the Act on a day to be fixed by proclamation, but unlike the Yukon Territory, the G.N.W.T. has not enacted human rights legislation and there has been no proclamation exempting the G.N.W.T. from the operation of the CHRA. The G.N.W.T. is not a province, but a federal territory and the CHRA has always bound the Crown. The G.N.W.T.'s legal status must not be ignored. Furthermore, the G.N.W.T. has not passed human rights legislation and Parliament did not intend the CHRA to operate so as to leave G.N.W.T. employees without the benefit of such legislation.

(2) The test for a reasonable apprehension of bias is "what would an informed person, viewing the matter realistically and practically — and having thought the matter through — conclude? Pay equity is not relevant only in the NWT. It is an issue of considerable interest nationwide, and PSAC is an aggressive proponent of pay equity. An informed person might reasonably wonder whether Dallas, who had chosen to become a PSAC member, might have a pre-determined pro-union view of pay equity matters. An informed person would not have the same concerns about Sadler because he did not choose to support PSAC by becoming a member. That he was represented by PSAC and paid mandatory dues did not create a reasonable apprehension of bias. Although Dallas' involvement in the investigation was minimal, both investigators signed the investigation report. The Commission's decision under section 46 must be based on a bias-free

une province. Le G.T.N.-O. fait valoir que les plaintes concernant les questions de classification et de parité salariale sont de compétence provinciale et par conséquent qu'elles ne sont pas visées par la LCDP.

Le G.T.N.-O. allègue également que le statut et la conduite des enquêteurs créent une crainte raisonnable de partialité parce que les enquêteurs sont représentés, dans leur unité de négociation collective, par l'AFPC qui est la plaignante en l'espèce. Il soutient également que la publication prématurée et non demandée de l'analyse de l'écart salarial au cours des négociations en vue de règlement soulève une crainte raisonnable de sa partialité en faveur des employés.

Les questions en litige sont les suivantes: (1) l'article 63 de la LCDP prive-t-il la Commission de sa compétence; et (2) la décision de la CCDP devrait-elle être annulée en raison d'une crainte raisonnable de partialité de la part des enquêteurs.

Jugement: la demande doit être accueillie.

(1) La Commission avait compétence pour traiter de la plainte de l'AFPC. Le législateur n'avait pas l'intention de faire en sorte que l'article 63 s'applique de façon à exempter le G.T.N.-O. de la LCDP concernant ses fonctionnaires. L'article 66 exclut le G.T.N.-O. de l'application de la Loi à une date fixée par proclamation mais, contrairement au territoire du Yukon, les T.N.-O. n'ont pas adopté de loi sur les droits de la personne et il n'y a pas eu de proclamation pour dispenser le G.T.N.-O. de l'application de la LCDP. Les T.N.-O. ne sont pas une province, mais un territoire fédéral et la Couronne est toujours assujettie à la LCDP. Le statut juridique des T.N.-O. ne peut être ignoré. En outre, le G.T.N.-O. n'a pas adopté de loi sur les droits de la personne et le Parlement n'avait pas l'intention que la LCDP s'applique d'une façon qui prive les employés du G.T.N.-O. de la protection d'une telle loi.

(2) Le critère applicable à la crainte raisonnable de partialité consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique». La parité salariale n'est pas une question qui s'applique uniquement dans les T.N.-O. C'est une question qui soulève un intérêt considérable à l'échelle nationale et l'AFPC est reconnue comme un défenseur énergique de ce principe. Une personne bien renseignée pourrait raisonnablement se demander si Dallas, qui a choisi d'être membre de l'AFPC, pouvait avoir une position prosyndicale et prédéterminée sur la question d'équité salariale. Une personne bien renseignée ne pourrait pas entretenir les mêmes doutes au sujet de Sadler, parce qu'il a choisi de ne pas appuyer l'AFPC. Le simple fait qu'il soit représenté par l'AFPC et qu'il paie les cotisations obligatoires ne crée pas une crainte raisonnable de partialité. Bien que

investigation report. The investigation report was tainted by the apprehension of bias on the part of Dallas, and therefore the Commission's decision which adopted the investigators' recommendations was also tainted.

While it was not Sadler's place to release the wage gap analysis, except in the context of the investigation report, the lack of data was confounding all parties' efforts to deal with the PSAC complaint. Sadler's provision of these figures was not a basis for a reasonable apprehension of bias. He was merely distributing material he thought everyone needed at a time when there was no dispute about the quality of the JEP Study.

That the investigators did not inquire whether any factors justifying the difference in wages existed pursuant to subsection 11(4) was not a basis for a reasonable apprehension of bias. If the G.N.W.T. did not raise such matters, it was reasonable for the investigators to assume that none existed.

The G.N.W.T.'s submissions on bias were not premature. A reasonable apprehension of bias should be dealt with as soon as possible rather than letting costly proceedings go forward which may later be set aside.

There is no statutory exemption from the possibility that an apprehension of bias will arise because investigators are employed under the *Public Service Staff Relations Act*, which gives every employee the right to union representation. The CHRA permits the hiring of investigators under contract.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 7, 10, 11, 32, 43(1), 47, 63.
- Fair Practices Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. F-2.
- Human Rights Act*, S.Y. 1987, c. 3.
- Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27.
- Northwest Territories Public Service Association Ordinance*, R.O. 1974, c. N-2.
- Public Service Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. P-16, ss. 12, 13.
- Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 6.
- Union of Northern Workers Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. U-1.

la participation de Dallas à l'enquête ait été minimale, les deux enquêteurs ont signé le rapport. La décision de la Commission fondée sur l'article 46 doit s'appuyer sur un rapport d'enquête libre de tout parti pris. Le rapport d'enquête est vicié à cause de la crainte de partialité de la part de Dallas et, par conséquent, la décision de la Commission qui a adopté les recommandations des enquêteurs est également viciée.

Il n'incombait pas à Sadler de publier l'analyse de l'écart salarial, sauf dans le contexte du rapport d'enquête, mais le manque de données portait atteinte aux efforts de toutes les parties en vue du règlement de la plainte de l'AFPC. La publication de ces chiffres par Sadler ne constitue pas le fondement d'une crainte raisonnable de partialité. Il a simplement distribué les données qu'il jugeait nécessaires à toutes les parties à un moment où la qualité des données de l'étude sur l'équité salariale n'était pas contestée.

Le fait que les enquêteurs n'aient pas demandé si des facteurs justifiant l'écart salarial existaient aux termes du paragraphe 11(4) ne constitue pas le fondement d'une crainte raisonnable de partialité. Si le G.T.N.-O. n'a soulevé aucune de ces questions, il est raisonnable que les enquêteurs aient supposé qu'il n'y en avait pas.

Les allégations de partialité du G.T.N.-O. n'étaient pas prématurées. Une crainte raisonnable de partialité devrait être réglée le plus tôt possible au lieu de laisser des procédures coûteuses se poursuivre et de les annuler par la suite.

Aucune présomption légale n'exclut la possibilité qu'une crainte de partialité soit soulevée parce que des enquêteurs sont embauchés conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui donne à chaque employé le droit d'être représenté par un syndicat. La LCDP permet de retenir par contrat les services d'enquêteurs indépendants.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Human Rights Act*, S.Y. 1987, ch. 3.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 7, 10, 11, 32, 43(1), 47, 63.
- Loi prohibant la discrimination*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. F-2.
- Loi sur la fonction publique*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. P-16, art. 12, 13.
- Loi sur le Syndicat des travailleurs et travailleuses du Nord*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. U-1.
- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 6.
- Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27.
- Ordonnance sur l'Association de la fonction publique des Territoires du Nord-Ouest*, R.O. 1974, ch. N-2.

CASES JUDICIALEMENT CONSIDÉRÉS

APPLIÉ :

Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241.

DISTINGUISHÉ :

Canadian Broadcasting Corp. v. Canadian Human Rights Commission et al. (1993), 71 F.T.R. 214 (F.C.T.D.).

CONSIDÉRÉ :

Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al., [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115.

RÉFÉRÉ :

Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife, [1977] 2 S.C.R. 729; (1977), 76 D.L.R. (3d) 85; 77 CLLC 14,073; 14 N.R. 72; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

AUTEURS CITÉS

Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs*, Issue No. 115 (December 21, 1982).

Canada. Special Representative for Constitutional Development in the Northwest Territories. *Constitutional Development in the Northwest Territories: Report of the Special Representative*. Hull (Québec): Supply and Services Canada, 1980 (Special Representative: C. M. Drury).

APPLICATION for judicial review of the CHRC's decision to refer PSAC's job classification and pay equity complaint to a conciliator. Application allowed on the ground that there was a reasonable apprehension of bias on the part of the Commission's investigator.

COUNSEL :

Russell G. Juriansz and *Robert E. Kwinter* for applicant.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241.

DISTINCTION FAITE AVEC :

Société Radio-Canada c. Commission canadienne des droits de la personne et autres (1993), 71 F.T.R. 214 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE :

Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115.

DÉCISIONS CITÉES :

Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife, [1977] 2 R.C.S. 729; (1977), 76 D.L.R. (3d) 85; 77 CLLC 14,073; 14 N.R. 72; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

DOCTRINE

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la justice et des questions juridiques. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques*, fascicule n° 115 (21 décembre 1982).

Canada. Représentant spécial pour l'Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. *L'Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest: Rapport du Représentant spécial*. Hull (Québec): Approvisionnement et Services Canada, 1980 (Représentant spécial: C. M. Drury).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la CCDP de transmettre à un conciliateur une plainte de l'AFPC concernant les questions de classification des emplois et de parité salariale. La demande est accueillie au motif qu'il y avait une crainte raisonnable de partialité concernant un enquêteur de la Commission.

AVOCATS :

Russell G. Juriansz et *Robert E. Kwinter*, pour le requérant.

Andrew J. Raven for respondent.
René Duval for intervenor.

Andrew J. Raven, pour l'intimée.
René Duval, pour l'intervenante.

SOLICITORS:

Russell G. Juriansz, Toronto, and Blake Cassels & Graydon, Toronto, for applicant.
Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, for respondent.
Canadian Human Rights Commission, Legal Department, Ottawa, for intervenor.

PROCUREURS:

Russell G. Juriansz, Toronto et Blake Cassels & Graydon, Toronto, pour le requérant.
Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, pour l'intimée.
Service juridique, Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour l'intervenante.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

1 SIMPSON J.: This application for judicial review is brought by the Government of the Northwest Territories (the G.N.W.T.). It seeks review of a decision made by the Canadian Human Rights Commission (the Commission) dated June 10, 1993 (the decision). In its decision, the Commission considered a complaint filed by the Public Service Alliance of Canada (PSAC) against the G.N.W.T. (the PSAC complaint) and decided to appoint a conciliator to deal with two aspects of the PSAC complaint. It also decided to defer consideration of a third aspect of the PSAC complaint.

1 LE JUGE SIMPSON: La présente demande de contrôle judiciaire est présentée par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (G.T.N.-O.). Le gouvernement demande la révision d'une décision prise par la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) le 10 juin 1993 (la décision). Dans sa décision, la Commission a examiné une plainte déposée par l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) à l'encontre du G.T.N.-O. (la plainte de l'AFPC) et a décidé de nommer un conciliateur pour régler deux des aspects de cette plainte. La Commission a également décidé de différer l'analyse d'un troisième aspect de la plainte.

THE PARTIES

LES PARTIES

The G.N.W.T.—The Applicant

Le G.T.N.-O.—Requérant

2 The PSAC complaint names the Minister of Personnel for the G.N.W.T. as the employer and alleges that he breached the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (the CHRA) in respect of job classification and pay equity matters as they relate to the Territorial public service. The G.N.W.T. is the largest single employer in the Northwest Territories (the N.W.T.). It employs approximately 5,500 employees who, in 1992, represented approximately 30% of the total Territorial work force.

2 La plainte de l'AFPC désigne le ministre du Personnel du G.T.N.-O. comme l'employeur et allègue qu'il a violé la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (la LCDP) concernant des questions de classification des emplois et d'équité salariale ayant trait à la fonction publique des Territoires. Le G.T.N.-O. est l'employeur le plus important dans les Territoires du Nord-Ouest (les T.N.-O.), puisqu'il compte environ 5 500 employés qui, en 1992, représentaient environ 30 % de l'ensemble de la population active des T.N.-O.

3 The G.N.W.T. filed a comprehensive affidavit which was sworn by John Havelock Parker on

3 Le G.T.N.-O. a déposé un affidavit exhaustif qui a été établi sous serment par John Havelock Parker le

August 17, 1993 (the Parker affidavit). Mr. Parker traced the history of the G.N.W.T. and testified about its relationship with its public service. His credentials for this task are impeccable and include his years of service as Deputy Commissioner and Commissioner of the N.W.T. As all parties accepted his evidence, I propose to quote relevant passages.

4 Paragraphs 5 and 6 of the Parker affidavit provide a summary of his evidence in the following terms:

5. As more fully explained herein, the course of history in the NWT demonstrates a gradual transition from the highly centralized, quasi-colonial system of government which characterized the period from 1905 to at least the 1950's, to the largely independent, responsible Territorial government, based on the provincial model, which has existed since the mid-1980's. Moreover, the creation and development of a Territorial public service, over which the G.N.W.T. exercises legislative and administrative control and for which it is politically and fiscally accountable, was, and is, fundamental to the establishment of responsible government in the NWT.
6. The historical record amply demonstrates a steady progression in the relationship between the G.N.W.T. and the Territorial public service which, by approximately 1986, had culminated in the devolution to the G.N.W.T. of the same rights, duties and powers in respect of its public service as exist between provincial governments and their public services elsewhere in Canada.

5 Mr. Parker describes the public service as follows:

31. The first Public Service Ordinance had actually been passed by the NWT Council in 1965. At that time, there was only a small territorial public service principally engaged in the territorial liquor management system. In 1965-1966, the G.N.W.T. had an operating budget of less than \$10 million. Within a decade, the public service had grown to almost 3,000 employees and the 1976-1977 operating budget was approximately \$160 million. In 1990, the NWT public service employed approximately 5,800 and the GWNT's operating budget was approximately \$900 million.

17 août 1993 (l'affidavit Parker). M. Parker a relaté l'histoire du G.T.N.-O. et a témoigné au sujet des rapports que le gouvernement entretient avec sa fonction publique. Ses compétences en cette matière sont indiscutables, notamment en raison de ses années de service comme commissaire adjoint et commissaire des T.N.-O. Comme toutes les parties ont accepté sa déposition, je propose d'en citer des passages pertinents.

Les paragraphes 5 et 6 de l'affidavit Parker résumant sa déposition dans les termes suivants:

[TRADUCTION]

5. Comme il sera expliqué plus en détail ci-dessous, l'histoire des Territoires du Nord-Ouest démontre qu'il y a eu un passage graduel depuis le régime de gouvernement hautement centralisé et quasi-colonial, qui caractérise la période de 1905 à 1950 à tout le moins, jusqu'au gouvernement largement responsable et indépendant des Territoires, fondé sur le modèle provincial, qui existe depuis le milieu des années 1980. De plus, la création et la mise en place d'une fonction publique territoriale, sur laquelle le G.T.N.O. exerce un contrôle législatif et administratif et dont il est politiquement et fiscalement responsable, ont été et sont toujours des éléments essentiels à l'établissement d'un gouvernement responsable dans les T.N.-O.
6. L'histoire démontre abondamment qu'il y a eu une évolution constante dans les rapports entre le G.T.N.O. et la fonction publique des Territoires dont le point culminant, qui s'est produit vers 1986, a été la dévolution au G.T.N.-O. des mêmes droits, fonctions et pouvoirs relativement à la fonction publique que ceux qui existent entre les gouvernements provinciaux et leur fonction publique respective partout au Canada.

M. Parker décrit la fonction publique dans les termes suivants:

[TRADUCTION]

31. La première ordonnance sur la fonction publique a en fait été adoptée par le conseil des T.N.-O. en 1965. À cette époque, il n'y avait qu'une fonction publique territoriale restreinte, qui s'occupait principalement du système de gestion des boissons alcooliques dans les Territoires. En 1965-1966, le G.T.N.-O. avait un budget de fonctionnement inférieur à 10 millions de dollars. En moins de dix ans, le nombre de fonctionnaires est passé à près de 3 000 et le budget de fonctionnement de 1976-1977 s'établissait à environ 160 millions de dollars. En 1990, la fonction publique des T.N.-O. comptait environ 5 800 fonctionnaires et le

32. By the 1980's, the G.N.W.T. was responsible for providing and administering most of the programs and services typically provided by a provincial government. In 1969, the territorial Public Service Act was amended to provide for collective bargaining and thereafter labour relations, at least insofar as the public service was concerned, had become a matter for the G.N.W.T.. Territorial public service employees continue to be governed by the federal Public Service Superannuation Act, but retention of federal administration in this area is reasonable in that many territorial public service employees are transferees from the federal public service, and their accrued pensions were vested and guaranteed under the federal system.
33. Until 1986, the Public Service Act expressly gave the Commissioner responsibility for the management and direction of the territorial public service. The Commissioner was effectively the "employer" of the public service with ultimate responsibility for determining the terms of employment, rate of pay, the bases for hiring and dismissal and other matters in relation to public service employees. As a result of landmark amendments to the legislation in 1986, however, the Minister of Personnel, an elected member of the NWT Council, assumed all of the Commissioner's responsibilities in relation to the territorial public service. From that time forward, administration of the public service has been the direct responsibility of the G.N.W.T..
32. Dans les années 1980, le G.T.N.-O. était responsable de l'application et de l'administration de la plupart des programmes et services habituellement offerts par un gouvernement provincial. En 1969, la Loi sur la fonction publique des Territoires a été modifiée par l'ajout des dispositions relatives à la négociation collective et, par la suite, les relations de travail, du moins pour ce qui a trait à la fonction publique, sont passées sous la responsabilité du G.T.N.-O. Les fonctionnaires des Territoires ont continué d'être régis par la Loi sur la pension de la fonction publique fédérale, mais le maintien de la responsabilité fédérale dans ce domaine est raisonnable étant donné que bon nombre des fonctionnaires des Territoires sont d'anciens fonctionnaires fédéraux dont les pensions accumulées ont été acquises et garanties aux termes du régime fédéral.
33. Jusqu'en 1986, la Loi sur la fonction publique conférait expressément au commissaire la responsabilité de la gestion et de la direction de la fonction publique territoriale. Le commissaire était en fait l'«employeur» de la fonction publique et était ultimement chargé de déterminer les conditions d'emploi, les taux de rémunération, les conditions d'embauchage et de renvoi et d'autres questions ayant trait aux fonctionnaires. Par suite de modifications historiques apportées à la loi en 1986, toutefois, le ministre du Personnel, membre élu du conseil des T.N.-O., s'est vu confier la totalité des responsabilités du commissaire relativement à la fonction publique territoriale. Depuis, l'administration de la fonction publique est sous la responsabilité directe du G.T.N.-O.

I should note for completeness that it is sections 12 and 13 of the *Public Service Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. P-16, which give the G.N.W.T.'s Minister of Personnel specific responsibility for the pay and classification matters which are the subject of the PSAC complaint. This legislation received Royal Assent on June 16, 1986.

Par souci d'exhaustivité, il convient de noter que ce sont les articles 12 et 13 de la *Loi sur la fonction publique*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. P-16, qui confèrent au ministre du Personnel du G.T.N.-O. la responsabilité spécifique des questions de rémunération et de classification qui font l'objet de la plainte de l'AFPC. Cette loi a reçu la sanction royale le 16 juin 1986.

6 Mr. Parker's affidavit concludes in the following terms:

L'affidavit Parker se termine par les paragraphes suivants: 6

34. The cumulative effect of the many changes which have taken place in the government of the NWT, particularly since the release of the Carrothers Commission Report in 1966, has been to create a representative, responsible, resident territorial government which has the same powers and responsibilities to

[TRADUCTION]

34. L'effet cumulatif des nombreux changements qui se sont produits à l'intérieur du gouvernement des T.N.-O., particulièrement depuis la publication du rapport de la Commission Carrothers en 1966, a entraîné la création d'un gouvernement territorial représentatif et responsable, situé dans les Territoires, doté

those it governs as a provincial government. Those differences which do remain between the NWT and the provinces have little to do with the manner of government or the relative levels of local government autonomy, which they share in common. The remaining differences have much more to do with the nature of land ownership and control of natural resources; the issues raised by the presence of a native majority in the NWT; and the nature and magnitude of the financial arrangements between the federal and territorial governments.

des mêmes pouvoirs et responsabilités qu'un gouvernement provincial à l'égard de ses administrés. Les différences qui continuent d'exister entre les T.N.-O. et les provinces ont peu de choses à voir avec la manière de gouverner ou les niveaux relatifs d'autonomie gouvernementale au niveau local, qui sont des éléments communs à tous. Les différences qui restent portent beaucoup plus sur la nature du droit de propriété foncière et le contrôle des ressources naturelles; sur les questions découlant de la présence d'une population autochtone majoritaire dans les T.N.O.; et sur la nature et l'ampleur des arrangements financiers entre les gouvernements fédéral et territorial.

36. The relationship between the G.N.W.T. and its public service sector is akin to the relationship that exists between provincial governments and their public services. As in the provinces, administration of the public service is a matter of local concern. The G.N.W.T., as do the provincial legislatures, decides what services are required to meet the needs of the public; decides how best to mobilize public service resources to meet those needs; determines how the services are to be paid for; establishes labour standards and terms of employment which govern public service employees; and negotiates collective agreements with employee associations, all without any interference or input from the federal government.

36. Les relations qui existent entre le G.T.N.-O. et le secteur de la fonction publique s'apparentent à la relation qui existe entre les gouvernements provinciaux et leur fonction publique respective. Comme dans les provinces, l'administration de la fonction publique est une question d'intérêt local. Le G.T.N.-O., comme les législatures provinciales, décide des services qui sont nécessaires pour répondre aux besoins du public; il décide de la meilleure façon d'utiliser les ressources de la fonction publique pour répondre à ces besoins; il détermine le mode de financement de ces services; il détermine les normes de travail et les conditions d'emploi des fonctionnaires; et il négocie les conventions collectives avec les associations d'employés, le tout sans ingérence ou participation du gouvernement fédéral.

7 Despite the trend towards self-government described in the Parker affidavit, all parties acknowledge that the N.W.T. is not a province and remains subject to the "all-encompassing legislative authority of the Parliament of Canada".¹ The G.N.W.T. has only those powers granted to it by Parliament pursuant to the *Northwest Territories Act*, R.S.C., 1985, c. N-27 and those powers are all subject to any other Act of the Parliament of Canada. In practice, in respect of its public service, the G.N.W.T. enjoys the powers exercised by the provinces but, unlike the provinces, the G.N.W.T. has no entrenched constitutional right to assert those powers.

7 Malgré la tendance à l'autonomie gouvernementale décrite dans l'affidavit Parker, toutes les parties reconnaissent que les T.N.-O. ne sont pas encore une province et qu'ils demeurent assujettis à «la portée universelle du pouvoir législatif du Parlement du Canada»¹. Le G.T.N.-O. ne dispose que des pouvoirs qui lui sont conférés par le Parlement aux termes de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), ch. N-27, et ces pouvoirs sont tous assujettis aux lois du Parlement fédéral. En pratique, pour ce qui concerne la fonction publique, le G.T.N.-O. jouit des pouvoirs exercés par les provinces mais, contrairement à ces dernières, il n'a aucun droit consacré dans la constitution pour affirmer ces pouvoirs.

PSAC—The Respondent

8 The G.N.W.T.'s public service employees are represented by the Union of Northern Workers (the UNW). The UNW was originally established pursuant

L'AFPC—Intimée

8 Les fonctionnaires du G.T.N.-O. sont représentés par le Syndicat des travailleurs et travailleuses du Nord (le STN). Initialement établi aux termes de

ant to the *Northwest Territories Public Service Association Ordinance*, R.O. 1974, c. N-2 and was continued under the *Union of Northern Workers Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. U-1. In the N.W.T., the UNW is the sole bargaining agent for public service employees. The UNW is described as a “component” of PSAC and there was no issue in this case about PSAC’s status to file the PSAC complaint. PSAC holds the bargaining rights for a large number of federal government public servants who are employed under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35. However, in Ontario and Manitoba, PSAC also represents employees who are not employed by the federal government.

The Commission—The Intervenor

9 The Commission is a multi-disciplinary body. It plays a policy role, undertakes investigations, makes administrative decisions and plays a quasi-adjudicative role. In its handling of the PSAC complaint to date, the Commission has been primarily engaged in its investigative function.

THE PSAC COMPLAINT

10 The PSAC complaint, which was filed on March 28, 1989, alleges that the G.N.W.T.’s Minister of Personnel, in his capacity as the employer of members of the N.W.T. public service, has discriminated against female public service workers in matters of job classification and pay, in violation of sections 7, 10 and 11 of the CHRA. The PSAC complaint seeks relief in the form of the elimination of all discriminatory wage rates, implementation of a gender neutral job evaluation system and retroactive compensation with interest to March, 1988.

THE JEP STUDY REPORT

11 Shortly after the PSAC complaint was filed, it became clear to both the G.N.W.T. and the UNW

l’Ordonnance sur l’Association de la fonction publique des Territoires du Nord-Ouest, R.O. 1974, ch. N-2, le STN a été prorogé en vertu de la *Loi sur le Syndicat des travailleurs et travailleuses du Nord*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. U-1. Dans les T.N.-O., le STN est le seul agent négociateur pour les fonctionnaires. Le STN est décrit comme une «composante» de l’AFPC, et la qualité de l’AFPC pour déposer la plainte n’a pas été contestée. L’AFPC détient les droits de négociation pour un très grand nombre de fonctionnaires fédéraux qui ont été embauchés en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35. Toutefois, en Ontario et au Manitoba, l’AFPC représente également des employés qui ne travaillent pas pour le gouvernement fédéral.

La Commission—Intervenante

9 La Commission est un organisme multidisciplinaire. Elle joue un rôle en matière de politique, mène des enquêtes, prend des décisions administratives et assume un rôle qui s’apparente à celui des organismes d’arbitrage. Dans le traitement de la plainte de l’AFPC jusqu’à ce jour, la Commission est surtout intervenue dans sa fonction d’enquêteur.

LA PLAINTÉ DE L’AFPC

10 La plainte de l’AFPC, qui a été déposée le 28 mars 1989, allègue que le ministre du Personnel du G.T.N.-O., en sa qualité d’employeur des fonctionnaires des T.N.-O., a établi des distinctions contre le personnel féminin de la fonction publique sur des questions de classification des emplois et de rémunération, en violation des articles 7, 10 et 11 de la LCDP. La plainte de l’AFPC demande, comme redressement, l’élimination de tous les taux de rémunération discriminatoires, l’implantation d’un système d’évaluation des emplois non fondé sur le sexe et le paiement de la rémunération avec intérêts rétroactifs à mars 1988.

LE RAPPORT DE L’ÉTUDE MIXTE SUR LA PARITÉ SALARIALE

11 Peu après le dépôt de la plainte de l’AFPC, le G.T.N.-O. et le STN se sont rendu compte que les

that the hard data needed to assess the merits of the PSAC complaint did not exist. Accordingly, the G.N.W.T. and the UNW established a joint project to obtain the information needed to evaluate the PSAC complaint. The project was called the Joint Equal Pay Study (the JEP Study) and was described in a letter of understanding signed in April, 1989. The Final Report of the JEP Study (the JEP Report) was signed by representatives of both participants in June of 1992.

12 The Commission appears to have played a monitoring and advisory role in the planning stages of the JEP Study to ensure that it proceeded in accordance with the Commission's requirements. This was of importance to the Commission and to the JEP Study participants because everyone wanted the JEP Study results to form part of the Commission's investigation and to serve as a reliable basis for resolving the PSAC complaint.

13 The JEP Study was a formidable undertaking. The JEP Report described the objectives of the JEP Study and the magnitude of the task in the following terms:

The objective of the Joint Equal Pay Study is to provide the parties with accurate and complete documentation and job evaluation data to determine, upon analysis, whether or not there is equal pay for work of equal value in accordance with Section 11 of the Canadian Human Rights Act and if there are inequities, where they exist and to what extent.

...

The logistics of collecting accurate and current job data from employees in remote northern communities who don't read, write, or speak English, and who probably do not see their job description in any language, and who seldom see their immediate supervisor, represented an organization nightmare.

...

The Joint Equal Pay Study was a major undertaking involving the entire Territorial Public Service in every community throughout the Northwest Territories. The project covered a time span of two years from the time

données objectives nécessaires pour évaluer le fondement de la plainte de l'AFPC n'existaient pas. Par conséquent, le G.T.N.-O. et le STN ont établi un programme conjoint pour recueillir les renseignements nécessaires à l'évaluation de la plainte de l'AFPC. Il s'agit de l'étude mixte sur la parité salariale (l'étude sur la parité salariale) qui a été décrite dans une lettre d'entente signée en avril 1989. Le rapport final de cette étude (le rapport sur la parité salariale) a été signé par les représentants des deux participants en juin 1992.

12 La Commission semble avoir joué un rôle de surveillance et de consultation dans les étapes de planification de l'étude sur la parité salariale pour veiller à ce que cette étude respecte les exigences de la Commission. Le respect de ces exigences était important pour la Commission aussi bien que pour les participants à l'étude parce que chacun voulait que les résultats fassent partie de l'enquête de la Commission et servent de fondement objectif pour le règlement de la plainte de l'AFPC.

13 L'étude sur la parité salariale a été une entreprise énorme. Le rapport décrit les objectifs de cette étude et l'ampleur de la tâche dans les termes suivants:

[TRADUCTION] L'étude mixte sur la parité salariale a pour objet de fournir aux parties des documents exacts et complets et des données d'évaluation des emplois afin de déterminer, après analyse, si le principe «à travail égal salaire égal» est respecté conformément à l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne et s'il y a des injustices, de préciser où elles trouvent et quelle en est l'importance.

...

La logistique nécessaire pour recueillir des données exactes et actuelles sur les emplois auprès d'employés disséminés dans les collectivités éloignées du Nord qui ne savent ni lire, ni écrire ou parler l'anglais, qui n'ont probablement jamais vu la description de leur emploi dans aucune langue, et qui voient rarement leur supérieur immédiat, représentait un défi énorme au niveau de l'organisation.

...

L'étude mixte sur la parité salariale a été une entreprise majeure qui a exigé la participation de l'ensemble de la fonction publique territoriale dans chacune des collectivités des Territoires du Nord-Ouest. Il a fallu deux ans pour

that the Committee members were appointed in August, 1989 to the submission of the Study results to the Government of the Northwest Territories and the Union of Northern Workers in July, 1991.

- 14 The JEP Study was managed by a Committee of three (the Committee), which included one UNW appointee, a G.N.W.T. appointee and a chairperson selected by the two appointees. The Committee hired Norman D. Willis as a consultant, agreed on a suitable questionnaire and on an appropriate data gathering methodology. On this topic, the JEP Report made the following comments (at page 9):

One of the most challenging aspects of the Study was to develop a viable data gathering methodology which would reach all 5000 employees in the project. They are located in 64 communities throughout a vast geographical area, most of which are accessible by air only. Forty percent (40%) of the employees are situated in departmental head offices located in Yellowknife. The second largest group of employees are located in five different regional centres with the number of employees ranging from 340 in Iqaluit, to 125 in Cambridge Bay. The remaining employees are located in communities throughout the Territories ranging from one or two hundred in Fort Simpson and Hay River, to one or two employees in the more remote communities such as Colville Lake or Rae Lakes.

- 15 The Committee also agreed on an acceptable number of jobs to evaluate. The Territorial statistician recommended a sample of 700 jobs and the JEP Report notes at page 11 that the Committee decided that this figure was "roughly" acceptable. In the end, 654 jobs were studied. Staff training, communication with employees, evaluation of the jobs and related checks for reliability were all enormous tasks. In fact, the reliability checks posed a problem. The evaluations by different committees were compared in two tests. The first test suffered a procedural flaw and was declared invalid. The second test produced an unacceptable variance, 3 times out of 10, and the JEP Report noted at page 17 that "when the same rate of variation is applied to the entire study of 654 jobs, the reliability of the Study results appears to be in jeopardy". However, having raised this concern, the JEP Report discounted it on

faire cette étude à compter de la nomination des membres du comité en août 1989 jusqu'à la présentation des résultats de l'étude au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et au Syndicat des travailleurs et travailleuses du Nord en juillet 1991.

- 14 L'étude sur la parité salariale était dirigée par un comité de trois personnes (le Comité), dont un représentant du STN, un représentant du G.T.N.-O. et un président choisi par les deux autres représentants. Le Comité a embauché Norman D. Willis comme consultant, a convenu d'un questionnaire approprié et d'une méthode de collecte des données. Sur ce sujet, le rapport de l'étude renferme les observations suivantes (à la page 9):

[TRADUCTION] L'un des plus grands défis de l'étude a été de mettre au point une méthode de collecte des données praticable qui permettrait d'atteindre les 5 000 employés participant au programme. Ces employés ont été choisis dans 64 collectivités réparties dans une très vaste région géographique, dont la plupart ne sont accessibles que par avion. Quarante pour cent (40 %) des employés travaillent dans les principaux établissements des ministères situés à Yellowknife. Le deuxième groupe en importance se trouve dans cinq centres régionaux comptant un nombre variable d'employés, allant de 340 à Iqaluit à 125 à Cambridge Bay. Les autres employés sont disséminés dans les collectivités des Territoires; il y en a entre cent et deux cents à Fort Simpson et Hay River, mais un ou deux seulement dans les collectivités les plus éloignées comme Colville Lake ou Rae Lakes.

- 15 Le Comité a également convenu d'un nombre acceptable d'emplois à évaluer. Le statisticien des Territoires a recommandé un échantillon de 700 emplois et le rapport note, à la page 11, que le Comité a décidé que ce chiffre était «à peu près» acceptable. Au bout du compte, 654 emplois ont été analysés. La formation du personnel, la communication avec les employés, l'évaluation des emplois et les vérifications connexes de fiabilité ont été des tâches énormes à réaliser. En fait, les vérifications de fiabilité ont posé un problème. Les évaluations effectuées par différents comités ont été comparées en fonction de deux critères. Le premier critère comportait un vice de procédure et a été déclaré invalide. Le deuxième critère a produit une variance inacceptable, trois fois sur dix, et le rapport indique à la page 17 que [TRADUCTION] «quand le même taux de variation est appliqué à l'ensemble de l'ana-

the basis that further work on evaluation techniques would have reduced the variance to an acceptable level by the time the JEP Study was concluded. Indeed, in the text of the JEP Report, it is clear that the Committee had no concern at the end of the JEP Study. In its conclusion, the JEP Report stated (at page 21):

... given the accuracy of the evaluation data and the completeness of the job documentation, the data produced by the Joint Equal Pay Study will enable the Parties to resolve the issue of equal pay for work of equal value.

16 It is also interesting to note that the rate of return for the questionnaires was 64% and the JEP Report did not express any concern about this return rate. In fact, the rate of return from the regions was described as "reasonably high" at page 7 of the JEP Report and, at page 11, reference was made to a "successful response rate". Finally, the JEP Report did not express any concern about the quality of the job data collected and stated, again at page 11, that it was of "high quality".

17 The G.N.W.T. and UNW Committee members both signed the JEP Report without reservation on June 26, 1992.

THE INVESTIGATORS

18 On May 25, 1989, the Commission designated James Sadler (Sadler) as an investigator for the PSAC complaint under subsection 43(1) of the CHRA. Sadler was a Commission employee based in Ottawa. He had no personal connection with the G.N.W.T. or the UNW. Sadler was obliged to pay union dues to PSAC because he was a member of a collective bargaining unit represented by PSAC. However, Sadler was not required to become a union member and he chose not to join PSAC.

19 At a later date, which on the evidence is either September, 1992 or February, 1993, but in either

lyse des 654 emplois, la fiabilité des résultats de l'étude semble compromise». Toutefois, après avoir soulevé ce doute, le rapport le rejette au motif que des travaux plus poussés sur les techniques d'évaluation auraient réduit la variance à un niveau acceptable au moment où l'étude a été terminée. En fait, dans le texte du rapport, il est clair que le Comité ne se posait plus de questions à la fin de l'étude sur la parité salariale. Dans ses conclusions, le rapport indique ce qui suit (à la page 21):

[TRADUCTION] ... étant donné l'exactitude des données d'évaluation et l'exhaustivité des documents sur les emplois, les données produites par l'étude mixte sur la parité salariale permettront aux parties de déterminer si le principe «à travail égal, salaire égal» est appliqué.

16 Il est également intéressant de noter que 64 % des questionnaires ont été retournés et que le rapport ne mentionnait aucun problème au sujet de ce taux de retour. En fait, le taux de retour en provenance des régions a été jugé «raisonnablement élevé» à la page 7 du rapport et, à la page 11, il est fait mention d'un «taux de réponse satisfaisant». Finalement, le rapport n'exprime aucune préoccupation au sujet de la qualité des données recueillies sur les emplois et déclare, de nouveau à la page 11, que ces données sont de «grande qualité».

17 Les membres du comité représentant le G.T.N.-O. et le STN ont tous deux signé sans réserve le rapport sur la parité salariale le 26 juin 1992.

LES ENQUÊTEURS

18 Le 25 mai 1989, la Commission a désigné James Sadler (Sadler) comme enquêteur pour l'étude de la plainte de l'AFPC conformément au paragraphe 43(1) de la LCDP. M. Sadler est un employé de la Commission travaillant à Ottawa. Il n'a aucun lien personnel avec le G.T.N.-O. ou le STN. Sadler est tenu de payer ses cotisations syndicales à l'AFPC parce qu'il est membre d'une unité de négociation représentée par l'AFPC. Toutefois, Sadler n'était pas tenu d'être syndiqué et il a choisi de ne pas joindre les rangs de l'AFPC.

19 À une date ultérieure, qui, selon la preuve, se situe soit en septembre 1992, soit en février 1993,

case, after the release of the JEP Report in June, 1992, Lorraine Dallas (Dallas) was designated by the Commission as a second investigator. Dallas had chosen to be a full-fledged voting member of PSAC, but she had no personal connection of any kind to the G.N.W.T. or the UNW. Sadler and Dallas will be referred to together as the "investigators".

THE WAGE GAP ANALYSIS AND SETTLEMENT DISCUSSIONS

20 While the JEP Report was being prepared, Sadler, in his capacity as a Commission investigator, undertook an analysis of the data from the JEP Study in an attempt to determine whether it showed that a wage gap actually existed. This analysis is known as the Wage Gap Analysis and it did disclose a gap. For the purpose of assisting the parties in their efforts to arrive at a settlement of the equal pay portion of the PSAC complaint, Sadler sent his Wage Gap Analysis to the UNW with a covering letter dated June 17, 1992.

21 Three months later, by letter dated October 1, 1992, the G.N.W.T. wrote to the Commission and outlined its concerns with Sadler's Wage Gap Analysis. One concern related to the validity of the data from the JEP Study. It appears from the record before me that, before this date, the G.N.W.T. had never criticized the quality of the data used to reach the JEP Study results.

22 The G.N.W.T.'s other concerns related to the methodology used by Sadler in his preparation of the Wage Gap Analysis. Generally, the G.N.W.T. described Sadler's approach as "simplistic" and "flawed" and expressed concern that the results of the Wage Gap Analysis had created unrealistic expectations on the part of employees because local newspapers were reporting that the G.N.W.T. was facing a sixty million dollar settlement.

mais, dans un cas comme dans l'autre cas, après la publication du rapport sur la parité salariale en juin 1992, Lorraine Dallas (Dallas) a été désignée par la Commission comme deuxième enquêteur. Dallas avait choisi d'être membre votant à part entière de l'AFPC, mais elle n'a aucun lien personnel de quelque sorte avec le G.T.N.-O. ou le STN. Sadler et Dallas sont appelés collectivement «les enquêteurs».

L'ANALYSE DE L'ÉCART SALARIAL ET LES DISCUSSIONS PRÉALABLES AU RÈGLEMENT

20 Pendant la préparation du rapport sur la parité salariale, Sadler, en sa qualité d'enquêteur de la Commission, a entrepris d'analyser les données de l'étude sur la parité salariale afin de déterminer si cette étude démontrait l'existence d'un écart salarial réel. Cette analyse est connue sous le nom d'analyse de l'écart salarial et elle a effectivement révélé l'existence d'un tel écart. Afin d'aider les parties dans leurs efforts pour parvenir à un règlement sur la question de la parité salariale dans la plainte de l'AFPC, Sadler a fait parvenir son analyse concernant l'écart salarial au STN avec une lettre d'accomplissement en date du 17 juin 1992.

21 Trois mois plus tard, dans une lettre datée du 1^{er} octobre 1992, le G.T.N.-O. a écrit à la Commission pour exprimer ses doutes concernant l'analyse de l'écart salarial effectuée par Sadler. Il se préoccupait notamment de la validité des données tirées de l'étude sur la parité salariale. Il ressort du dossier dont je suis saisie qu'avant cette date le G.T.N.-O. n'avait jamais critiqué la qualité des données utilisées pour parvenir aux résultats de l'étude sur la parité salariale.

22 Les autres préoccupations du G.T.N.-O. portaient sur la méthode utilisée par Sadler dans la préparation de son analyse. En termes généraux, le G.T.N.-O. décrivait la méthode utilisée par Sadler comme une «méthode simpliste» et «imparfaite» et disait craindre que les résultats de cette analyse aient créé des attentes irréalistes de la part des employés parce que les journaux locaux affirmaient que le G.T.N.-O. devrait faire face à un règlement de 60 millions de dollars.

23 The G.N.W.T.'s letter of October 1, 1992 ended by informing the Commission that discussions were ongoing with a view to reaching a negotiated settlement of the PSAC complaint. This statement responded to a comment Sadler had made in his earlier letter of June 17, 1992 indicating the Commission's preference for a negotiated settlement. Settlement negotiations were undertaken on a "without prejudice" basis in the period from October of 1992 to February of 1993. However, a settlement was not achieved.

THE INVESTIGATION REPORT

24 On April 23, 1993, the investigators completed and signed a forty-five paragraph Investigation Report (the Investigation Report) for the Commission. They signed the Investigation Report as co-investigators. The Investigation Report appended three annexes: the PSAC complaint was Annex A, a letter sent by the Commission to the JEP Study co-chairs on September 7, 1990 about the Commission's role in the study was Annex B, and Sadler's Wage Gap Analysis was Annex C.

THE COMMISSION'S DECISION

25 On June 8, 1993, the Commission decided to appoint a conciliator pursuant to section 47 of the CHRA to attempt to bring about a settlement of the PSAC complaint under sections 7 and 11 of the CHRA. The Commission also decided to defer a decision on the section 10 aspect of the PSAC complaint for further consideration in due course. The decision adopted the recommendations made by the investigators in their Investigation Report. There is no dispute that, when it made its decision, the Commission had before it the Investigation Report, a chronology of the events which had transpired since the complaint was filed and submissions on the Investigation Report filed by PSAC and by the G.N.W.T. Both submissions were dated June 2, 1993.

26 The PSAC submissions were substantive in the sense that they took issue with matters raised in the

23 La lettre du G.T.N.-O. en date du 1^{er} octobre 1992 se terminait en informant la Commission que les discussions au sujet de la plainte de l'AFPC se poursuivaient afin de parvenir à un règlement négocié. Cette affirmation constituait en fait une réponse à une observation que Sadler avait faite dans sa lettre du 17 juin 1992, indiquant que la Commission préférerait en arriver à un règlement négocié. Les négociations se sont déroulées «sous réserve de tous droits», d'octobre 1992 à février 1993, sans que les parties parviennent à un règlement.

LE RAPPORT D'ENQUÊTE

24 Le 23 avril 1993, les enquêteurs ont terminé et signé un rapport d'enquête de quarante-cinq paragraphes (le rapport d'enquête) pour le compte de la Commission. Ils ont signé ce rapport comme co-enquêteurs. Le rapport comportait trois annexes: la plainte de l'AFPC constituait l'annexe A, une lettre envoyée par la Commission aux coprésidents de l'étude mixte sur la parité salariale le 7 septembre 1990 au sujet du rôle assumé par la Commission dans cette étude figurait à l'annexe B, et l'analyse de l'écart salarial réalisée par Sadler était jointe à l'annexe C.

LA DÉCISION DE LA COMMISSION

25 Le 8 juin 1993, la Commission a décidé de nommer un conciliateur conformément à l'article 47 de la LCDP afin de régler la plainte de l'AFPC aux termes des articles 7 et 11 de la LCDP. La Commission a également décidé de reporter à une date plus propice sa décision sur la question relative à l'article 10 soulevée dans la plainte de l'AFPC. La décision adoptait les recommandations présentées par les enquêteurs dans leur rapport. Il n'est pas contesté que, quand la Commission a pris sa décision, elle était saisie du rapport d'enquête, d'une chronologie des événements qui s'étaient déroulés depuis le dépôt de la plainte et des mémoires relatifs au rapport d'enquête déposés par l'AFPC et le G.T.N.-O. Ces mémoires étaient tous deux datés du 2 juin 1993.

26 Le mémoire de l'AFPC soulevait des arguments de fond dans ce sens qu'il remettait en question des

Investigation Report and asked for corrections and clarifications. They also questioned the appropriateness of the methodology used to calculate the value of female jobs. In contrast, the G.N.W.T. did not provide a substantive critique of the Investigation Report. Its submission simply notified the Commission that the G.N.W.T. would commence proceedings in Federal Court in order to raise issues of bias and jurisdiction.

THE ISSUES

- 27 Against the background, the G.N.W.T. raises the following issues:
- 28 1. Is the Commission without jurisdiction to deal with the PSAC complaint by reason of section 63 of the CHRA?
- 29 2. Should the CHRC's decision be set aside because of a reasonable apprehension of bias on the part of the investigators?

1. JURISDICTION

30 Section 63 of the CHRA (the section) has not been judicially considered. It provides that:

63. Where a complaint under this Part relates to an act or omission that occurred in the Yukon Territory or the Northwest Territories, it may not be dealt with under this Part unless the act or omission could be the subject of a complaint under this Part had it occurred in a province.

The issue is whether the section applies to oust the jurisdiction of the Commission when a complaint under the CHRA is brought against the G.N.W.T. in relation to its public service.

The G.N.W.T.'s Position

31 The G.N.W.T. submits that I should approach the section as one which is to be applied on a case-by-case basis. Further, it suggests that the focus of the section is the act or omission described in the complaint and not the constitutional nature of the entity which is the object of the complaint.

points soulevés dans le rapport d'enquête et demandait que des corrections et des précisions soient apportées. L'AFPC remettait également en question l'à-propos de la méthode utilisée pour calculer la valeur des emplois occupés par des femmes. Par contraste, le G.T.N.-O. n'a pas donné une critique de fond du rapport d'enquête. Dans ses arguments, le G.T.N.-O. a simplement informé la Commission qu'il intenterait une instance devant la Cour fédérale afin de lui soumettre des questions de compétence et de partialité.

LES QUESTIONS EN LITIGE

- C'est dans ce contexte que le G.T.N.-O. soulève 27 les questions suivantes:
- 1. La Commission a-t-elle compétence pour régler 28 la plainte de l'AFPC du fait de l'article 63 de la LCDP?
- 2. La décision de la CCDP devrait-elle être annu- 29 lée en raison d'une crainte raisonnable de partialité de la part des enquêteurs?

1. COMPÉTENCE

L'article 63 de la LCDP (l'article) n'a pas été 30 analysé par la Cour. Il est rédigé dans les termes suivants:

63. Les plaintes déposées sous le régime de la présente partie, qui portent sur des actions ou des omissions survenues dans le territoire du Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest ne sont recevables sous ce régime que dans la mesure où elles le seraient dans les provinces.

La question est de savoir si l'article a pour effet de priver la Commission de sa compétence lorsqu'une plainte en vertu de la LCDP est déposée à l'encontre du G.T.N.-O. relativement à sa fonction publique.

LA POSITION DU G.T.N.-O.

Le G.T.N.-O. fait valoir que je devrais considérer 31 que l'article s'applique au cas par cas. En outre, il prétend que l'article met l'accent sur l'action ou l'omission décrite dans la plainte et non sur le statut constitutionnel de l'entité qui fait l'objet de la plainte.

- 32 With these guiding principles, the G.N.W.T. says that, in this case, the section should be read as if it asks whether a complaint, which is concerned with classification and pay issues made against an elected representative of a responsible government which controls all aspects of its public service, would be a federal or provincial matter if it were made in a province? The G.N.W.T. then submits that the act or omission described in such a complaint would clearly be a provincial matter and, hence, would be outside the jurisdiction of the CHRA in the N.W.T.
- 33 There is no question that, in a province, a complaint regarding provincial public servants' classification and pay would not be governed by the CHRA. The G.N.W.T. says that, since it has *de facto* control over its public service, it makes no sense that the Commission, which the G.N.W.T.'s counsel describes as "an outside southern agency" should interfere with the administration of the N.W.T.'s public service. This is particularly so, it is argued, when control over the public service is an incident of responsible government and when the development of responsible government in the N.W.T. is a federal government objective.
- 34 As noted above, the G.N.W.T. would frame the question posed for the application of the section so that no reference is made to the fact that the G.N.W.T. is, from a constitutional perspective, a federal entity. The G.N.W.T. observes that if, in applying the section, its constitutional status were to be a factor, the question would be whether the complaint about an act or omission on the part of a federal entity would be a federal or provincial matter in a province. The answer to a question so framed would always be that it would be a federal matter. Accordingly, the section would have no meaning because it would never oust the Commission's jurisdiction. The G.N.W.T. therefore says that its constitutional status cannot be relevant in the application of the section because, if that approach were taken, the section would have no meaning.
- À partir de ces principes directeurs, le G.T.N.-O. soutient qu'en l'espèce l'article devrait être interprété comme s'il exigeait que l'on se demande si une plainte, portant sur des questions de classification et de rémunération, déposée à l'encontre d'un représentant élu d'un gouvernement responsable qui contrôle tous les aspects de sa fonction publique, constituerait une question de compétence fédérale ou provinciale si elle avait été déposée dans une province? Le G.T.N.-O. fait ensuite valoir que l'action ou l'omission décrite dans une plainte de ce genre serait manifestement de compétence provinciale et, partant, qu'elle serait hors du champ d'application de la LCDP dans les T.N.-O.
- Il ne fait aucun doute que, dans une province, une plainte concernant la classification et la rémunération des fonctionnaires provinciaux ne serait pas régie par la LCDP. Le G.T.N.-O. affirme que, puisqu'il assume dans les faits le contrôle de sa fonction publique, il n'est pas logique que la Commission, que le conseil du G.T.N.-O. décrit comme [TRADUCTION] «un organisme extérieur établi dans le Sud», s'ingère dans l'administration de la fonction publique des T.N.-O. Cela est d'autant plus vrai, selon lui, lorsque le contrôle de la fonction publique est un attribut accessoire d'un gouvernement responsable et lorsque la mise sur pied d'un gouvernement responsable dans les T.N.-O. est un objectif poursuivi par le gouvernement fédéral.
- Comme il a été indiqué ci-dessus, le G.T.N.-O. formulerait la question relative à l'application de l'article sans mentionner que le G.T.N.-O. est, d'un point de vue constitutionnel, une entité fédérale. Le G.T.N.-O. fait observer que si, en appliquant l'article, son statut constitutionnel devait être un facteur à prendre en considération, la question consisterait alors à déterminer si la plainte concernant une action ou une omission de la part d'une entité fédérale serait une question de compétence fédérale ou provinciale dans une province donnée. La réponse à une question ainsi formulée indiquerait toujours qu'il s'agit d'une question de compétence fédérale. Par conséquent, l'article n'aurait aucun sens parce qu'il ne priverait jamais la Commission de sa compétence. Le G.T.N.-O. prétend donc que son statut constitutionnel ne peut être pertinent à l'application de cet

The Position of PSAC and the Commission

35 On the other hand, PSAC and the Commission submit that, if I accept the G.N.W.T.'s approach, and the G.N.W.T.'s constitutional status is ignored so that it is treated as a province in the application of the section, the CHRA will never apply to complaints against the G.N.W.T. relating to its public service. This, according to PSAC and the Commission is clearly contrary to the intention of Parliament. PSAC and the Commission also submit that it is wholly unrealistic to pretend that the N.W.T. has provincial status and that such a fiction should not underpin an exercise in statutory interpretation.

Analysis

36 If the N.W.T.'s constitutional status is considered, the section may well have no meaning at all as the G.N.W.T. submits. For example, if a motel in the N.W.T. refuses a guest lodging for racial reasons, section 63 would suggest that the CHRA would not apply to a complaint in the N.W.T. because, in a province, the operation of a motel would not be a federal matter. However, in the N.W.T. motels are federal from a constitutional perspective and, if this is taken into account, a province would never have jurisdiction over a federal motel and the section would allow the application of the CHRA in the N.W.T. Similarly, complaints about the application of city by-laws would normally be provincial matters, but in the N.W.T. city by-laws are under federal jurisdiction. If this were recognized, the section would operate to allow the CHRA to apply to by-law complaints in the N.W.T.

37 At this point, absent other considerations, I would ordinarily accept the G.N.W.T.'s view of the section

article parce que, si cette méthode était retenue, l'article en question n'aurait aucun sens.

La position de l'AFPC et de la Commission

Par ailleurs, l'AFPC et la Commission font valoir 35 que, si j'accepte la position du G.T.N.-O. et que le statut constitutionnel de ce dernier est mis de côté de façon que les Territoires soient considérés comme une province pour l'application de l'article, la LCDP ne s'appliquera jamais à des plaintes déposées à l'encontre du G.T.N.-O. au sujet de sa fonction publique. Selon l'AFPC et la Commission, ce résultat est manifestement contraire à l'intention du législateur. L'AFPC et la Commission font également valoir qu'il est tout à fait irréaliste de prétendre que les T.N.-O. ont le statut d'une province et qu'une telle fiction ne devrait pas servir à étayer cet exercice d'interprétation de la loi.

Analyse

Si l'on tient compte du statut constitutionnel des 36 T.N.-O., il se peut fort bien que l'article n'ait aucun sens comme le fait valoir le G.T.N.-O. Par exemple, si le propriétaire d'un motel situé dans les T.N.-O. refuse d'accueillir des clients pour des motifs raciaux, l'article 63 laisse entendre que la LCDP ne s'appliquerait pas à une plainte déposée dans les T.N.-O. parce que, dans une province, l'exploitation d'un motel n'est pas de compétence fédérale. Toutefois, dans les T.N.-O., l'exploitation des motels est une question de compétence fédérale d'un point de vue constitutionnel et, s'il faut prendre cet élément en considération, une province n'aurait jamais compétence dans le cas d'un motel fédéral et l'article autoriserait l'application de la LCDP dans les T.N.-O. De la même manière, des plaintes concernant l'application de règlements municipaux seraient normalement des questions de compétence provinciale, mais dans les T.N.-O. ces règlements municipaux sont de compétence fédérale. Si cette affirmation était vraie, l'article ferait en sorte que la CCDP serait autorisée à faire enquête sur les plaintes relatives à des règlements adoptés dans les T.N.-O.

À cette étape, abstraction faite de toute autre 37 considération, j'accepterais ordinairement l'interpré-

because it is the view which allows the section some scope for operation. The difficulty, however, is that for two reasons I am not persuaded that Parliament intended the section to function so as to grant the G.N.W.T. what amounts to a blanket exemption from the CHRA in respect of its public service employees.

38 I say this firstly because section 66 was added to the CHRA in 1983 [then section 63, as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 143, s. 24]. It provides as follows:

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

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

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

39 On December 10, 1987, the Yukon Territorial government passed the *Human Rights Act*, S.Y. 1987, c. 3. Three weeks later, on January 1, 1988, the federal government issued a proclamation which exempts the Government of the Yukon Territory from the operation of the CHRA.

40 In contrast, the G.N.W.T. has not passed human rights legislation and there has been no proclamation exempting the G.N.W.T. from the operation of the CHRA. I should note in passing that the G.N.W.T. does have the *Fair Practices Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. F-2, but it was not suggested in argument before me that this Act is a substitute for human rights legislation. Indeed, all parties indicated that the *Fair Practices Act* is not relevant to my decision in this case.

41 At the time Parliament considered the enactment of section 66, it was considered by the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.² At that

tation que le G.T.N.-O. donne de l'article parce que c'est la position qui permet à l'article d'avoir un certain champ d'application. Toutefois, la difficulté vient de ce que, pour deux raisons, je ne suis pas convaincu que le législateur avait l'intention de faire en sorte que l'article s'applique de façon à exempter complètement le G.T.N.-O. de l'application de la LCDP concernant ses fonctionnaires.

Mon opinion se fonde principalement sur le fait 38 que l'article 66 a été ajouté à la LCDP en 1983 [auparavant l'article 63, mod. par S.C. 1980-81-82-83, ch. 143, art. 24]. Il est libellé de la manière suivante:

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

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

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

Le 10 décembre 1987, le gouvernement du territoire du Yukon a adopté la *Human Rights Act*, S.Y. 1987, ch. 3. Trois semaines plus tard, soit le 1^{er} janvier 1988, le gouvernement fédéral émettait une proclamation qui dispensait le gouvernement du territoire du Yukon de l'application de la LCDP. 39

Par contraste, le G.T.N.-O. n'a pas adopté de loi 40 sur les droits de la personne et il n'y a pas eu de proclamation pour dispenser le G.T.N.-O. de l'application de la LCDP. Je note en passant que le G.T.N.-O. a adopté une *Loi prohibant la discrimination*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. F-2, mais il n'a pas été suggéré dans les arguments qui m'ont été présentés que cette loi remplace une loi sur les droits de la personne. En fait, toutes les parties conviennent que la *Loi prohibant la discrimination* n'est pas pertinente à ma décision en l'espèce.

Au moment où le législateur a envisagé d'adopter 41 l'article 66, celui-ci a été analysé par le Comité permanent de la justice et des questions juridiques².

time, the Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney General of Canada commented in part as follows: "We do not really want to proclaim this proposed section until there are human rights codes in place in the territories".

À cette époque, M. Mark MacGuigan, ministre de la Justice et procureur général du Canada faisait les observations suivantes: [TRADUCTION] «Nous ne voulons pas vraiment proclamer cette disposition tant qu'il n'existera pas de codes des droits de la personne dans les Territoires».

42 Secondly, although the section has been in the CHRA since it was first passed in 1978, there has always been some confusion about whether the CHRA applied to G.N.W.T. employees. In January of 1980, C. M. Drury released a report entitled *Constitutional Development in the Northwest Territories: Report of the Special Representative*. It was prepared for the Prime Minister of Canada, the Right Honourable C. J. Clark. In his report at pages 73 and 92, Mr. Drury noted the confusion and recommended an amendment to the CHRA. His recommendation was that the G.N.W.T. be given responsibility for the protection of the human rights of G.N.W.T. employees. His recommendation was followed in part with the enactment of the present version of section 66 in 1983. It, as we have seen, provided for the G.N.W.T.'s exemption from the CHRA, but only at an unspecified future date which has yet to arrive.

Deuxièmement, bien que l'article figure dans la LCDP depuis l'adoption de celle-ci en 1978, il y a toujours eu une certaine confusion quant à savoir si la LCDP s'appliquait aux employés du G.T.N.-O. En janvier 1980, C. M. Drury a publié un rapport intitulé *L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest: Rapport du Représentant spécial*. Ce rapport a été préparé à l'intention du Premier Ministre du Canada, le très honorable C. J. Clark. Dans son rapport, aux pages 75 et 97, M. Drury note cette confusion et recommande que la LCDP soit modifiée. Il recommandait que la responsabilité de la protection des droits de la personne relativement aux employés du G.T.N.-O. soit confiée au gouvernement des Territoires. Sa recommandation a été suivie en partie par l'adoption de la version actuelle de l'article 66 en 1983. Comme nous l'avons vu, cet article dispense le G.T.N.-O. de l'application de la LCDP, mais uniquement à une date non précisée dans l'avenir qui ne s'est pas encore concrétisée.

43 In conclusion on this issue, I am not prepared to interpret the section in a manner which has the effect of exempting the G.N.W.T. from the operation of the CHRA in respect of its public service employees. Even though, in practice, the G.N.W.T. manages its public service in all respects as if it were a province, the fact remains that it is not a province. It is a federal territory and the CHRA has always bound the Crown. I am not willing to accept an approach to statutory interpretation which ignores the G.N.W.T.'s legal status. In addition, the G.N.W.T. has not passed a human rights act and I am satisfied that Parliament did not intend the CHRA to operate in a fashion that leaves G.N.W.T. employees without the benefit of human rights legislation.

Pour conclure sur ce point, je ne suis pas disposée à interpréter l'article d'une façon qui aurait pour effet de dispenser le G.T.N.-O. de l'application de la LCDP relativement à ses fonctionnaires. Même si, en pratique, le G.T.N.-O. gère la fonction publique à tous égards comme s'il s'agissait d'une province, le fait demeure qu'il n'est pas une province. Il demeure un territoire fédéral et la Couronne est toujours assujettie à la LCDP. Je ne suis pas disposée à accepter une interprétation de la loi qui fasse abstraction du statut juridique du G.T.N.-O. En outre, le G.T.N.-O. n'a pas adopté de loi sur les droits de la personne et je suis convaincue que le législateur n'avait pas l'intention que la LCDP s'applique d'une façon qui prive les employés du G.T.N.-O. de la protection d'une loi sur les droits de la personne.

44 In all of the circumstances, I have concluded that the Commission has jurisdiction to deal with the PSAC complaint.

Compte tenu de toutes ces circonstances, je conclus que la Commission a compétence pour traiter de la plainte de l'AFPC.

2. BIAS

45 The G.N.W.T. alleges that the investigators' status and conduct do not disclose actual bias, but rather create a reasonable apprehension of bias. It further alleges that this perceived bias is aggravated by the conduct of the Commission. These submissions are based on the following specific complaints (collectively the "complaints"):

(a) The fact that the investigators are represented in their collective bargaining by PSAC which is the complainant in the matter under investigation;

(b) The fact that the Commission did not respond in a forthright and complete manner to the G.N.W.T. when it first raised concerns about bias;

(c) The fact that the G.N.W.T. was never given the supporting documentation which accompanied the PSAC complaint;

(d) The fact that the Commission failed to play the role in the JEP Study which it had undertaken to play;

(e) The fact that Sadler used the JEP Study results to prepare his Wage Gap Analysis;

(f) The fact that Sadler overreached his fact finding mandate under section 43 of the CHRA by submitting his Wage Gap Analysis to PSAC and the G.N.W.T. to assist in their settlement negotiations;

(g) The fact that the Wage Gap Analysis employed a methodology which permits "ratcheting" contrary to the Supreme Court of Canada's decision in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*; ³

(h) The fact that the investigators never asked the G.N.W.T. about the existence of factors which might be relevant pursuant to subsection 11(4) of the CHRA;

2. PARTIALITÉ

45 Le G.T.N.-O. allègue que le statut et la conduite des enquêteurs ne révèlent pas une véritable partialité, mais créent plutôt une crainte raisonnable de partialité. Il allègue également que cette présumée partialité est aggravée par la conduite de la Commission. Ces arguments se fondent sur les plaintes précises indiquées ci-dessous (collectivement les «plaintes»):

a) Le fait que les enquêteurs sont représentés, dans leur unité de négociation collective, par l'AFPC qui est la plaignante en l'espèce;

b) Le fait que la Commission n'a pas répondu d'une façon directe et complète au G.T.N.-O. quand celui-ci a soulevé pour la première fois la question de la partialité;

c) Le fait que le G.T.N.-O. n'a jamais reçu la documentation à l'appui qui accompagnait la plainte de l'AFPC;

d) Le fait que la Commission n'a pas joué dans l'étude mixte sur la parité salariale le rôle qu'elle s'était engagée à tenir;

e) Le fait que Sadler a utilisé les résultats de l'étude sur la parité salariale pour préparer son analyse de l'écart salarial;

f) Le fait que Sadler a outrepassé son mandat d'établissement des faits en vertu de l'article 43 de la LCDP en remettant son analyse de l'écart salarial à l'AFPC et au G.T.N.-O. pour les aider à négocier un règlement;

g) Le fait que l'analyse de l'écart salarial a utilisé une méthode qui entraîne un effet de cliquet (*ratcheting*) contrairement à la décision de la Cour suprême du Canada dans *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* ³;

h) Le fait que les enquêteurs ne se sont jamais informés auprès du G.T.N.-O. de l'existence de facteurs qui pouvaient être pertinents au sens du paragraphe 11(4) de la LCDP;

(i) The fact that the Investigation Report said that the PSAC complaint was not disputed by the G.N.W.T.;

(j) The fact that the Investigation Report mentioned that, in the course of settlement discussions, the G.N.W.T. “presented a proposal for settlement”;

(k) The fact that the JEP Study was not attached to the Investigation Report.

Before dealing with each of these complaints in turn, I will deal with several general matters.

46 Firstly, it was submitted that, because the investigators did not make the decision, any apprehension of bias on their part is irrelevant. However, in *SEPQA*, Mr. Justice Sopinka determined that CHRA investigators are an “extension” of the Commission and that deficiencies in investigators’ reports can be attributed to the Commission. That being so, it seems to me clear that, if demonstrated, apprehended bias on the part of the investigators will taint their Investigation Report and will also taint the Commission’s decision because it adopted the investigators’ recommendations.

47 It was also submitted that the G.N.W.T. has acted in an untimely fashion in raising bias at the decision stage. It was argued that the decision involved only a preliminary assessment of the PSAC complaint and that the Commission was simply fulfilling a “gate keeper” role. That role, it was submitted, involved a consideration of the quality and quantity of evidence, but did not involve a consideration of the merits of the PSAC complaint. Accordingly, it is argued that bias allegations are premature.

48 In my view, it is true that the Commission’s decision was an administrative one made at the early stages of the PSAC complaint proceeding, it does not follow necessarily that the G.N.W.T.’s submissions on bias are premature. If a reasonable

i) Le fait que le rapport d’enquête affirmait que la plainte de l’AFPC n’avait pas été contestée par le G.T.N.-O.;

j) Le fait que le rapport d’enquête mentionnait que, dans le cours des discussions préalables au règlement, le G.T.N.-O. «a présenté une proposition de règlement»;

k) Le fait que l’étude mixte sur la parité salariale n’était pas jointe au rapport d’enquête.

Avant de traiter à tour de rôle de chacune de ces plaintes, j’aborderai plusieurs questions de nature générale.

Tout d’abord, on fait valoir que, parce que les enquêteurs n’ont pas pris la décision, toute crainte de partialité de leur part n’a aucune pertinence. Toutefois, dans *SEPQA*, le juge Sopinka a statué que les enquêteurs nommés en vertu de la LCDP sont le «prolongement» de la Commission et que toutes les irrégularités notées dans les rapports des enquêteurs peuvent être attribuées à la Commission. Cela dit, il me semble clair que, si elle est prouvée, la crainte de partialité de la part des enquêteurs entachera le rapport d’enquête et, partant, la décision de la Commission parce que celle-ci a adopté les recommandations des enquêteurs.

On fait également valoir que le G.T.N.-O. a agi prématurément en soulevant la question de la partialité à l’étape de la décision. On prétend que la décision ne portait que sur une évaluation préliminaire de la plainte de l’AFPC et que la Commission a simplement joué un rôle de garde-barrière. Selon l’argument présenté, ce rôle comprenait une évaluation de la qualité et de la quantité des éléments de preuve, mais ne s’étendait pas à l’examen du fondement de la plainte de l’AFPC. Par conséquent, on prétend que les allégations de partialité sont prématurées.

À mon avis, il est vrai que la décision de la Commission était une décision administrative prise à un stade préliminaire de l’examen de la plainte de l’AFPC, mais il ne s’ensuit pas nécessairement que les arguments du G.T.N.-O. sur la question de la

apprehension of bias can be shown at the investigation stage, it makes sense to deal with it as soon as possible rather than letting costly proceedings go forward which may later be set aside.

The G.N.W.T.'s Complaints

49 I will use the following reference as a framework for my review of the complaints. In his dissenting opinion in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, at page 394, Mr. Justice de Grandpré said:

The proper test to be applied in a matter of this type was correctly expressed by the Court of Appeal. As already seen by the quotation above, the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right-minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. In the words of the Court of Appeal, that test is "what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude. Would he think that it is more likely than not that Mr. Crowe, whether consciously or unconsciously, would not decide fairly."

50 My attention was drawn to a decision of my brother Noël J. in *Canadian Broadcasting Corp. v. Canadian Human Rights Commission et al.* (1993), 71 F.T.R. 214 (F.C.T.D.), at page 225 where he applied a more stringent test when considering an allegation of actual bias in the context of an investigation where he found that an issue had, in fact, been pre-determined by the investigators. He said:

The test, therefore, is not whether bias can reasonably be apprehended, but whether, as a matter of fact, the standard of open-mindedness has been lost to the point where it can reasonably be said that the issue before the investigative body has been predetermined.

51 I was asked to apply this test in this case at bar, but I am not prepared to do so. Actual bias is not alleged here and, in my view, the approach taken by Mr. Justice de Grandpré is the correct one to be applied herein.

partialité sont prématurés. Si l'on peut prouver à l'étape de l'enquête qu'il existe une crainte raisonnable de partialité, il est logique de régler cette question le plus tôt possible au lieu de laisser des procédures coûteuses se poursuivre et de les annuler par la suite.

Les plaintes du G.T.N.-O.

J'utiliserai l'extrait suivant comme cadre de mon examen des plaintes. Dans son opinion dissidente dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394, le juge de Grandpré déclare ce qui suit:

La Cour d'appel a défini avec justesse le critère applicable dans une affaire de ce genre. Selon le passage précité, la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d'appel, ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, M. Crowe, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?»

On a attiré mon attention sur une décision de mon collègue le juge Noël dans *Société Radio-Canada c. Commission canadienne des droits de la personne et autres* (1993), 71 F.T.R. 214 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 225, où il applique un critère plus rigoureux en examinant une allégation de partialité réelle dans le contexte d'une enquête où il a statué qu'une question avait en fait été préjugée par les enquêteurs. Il dit ceci:

Le critère ne repose donc pas sur le point de savoir si l'on peut raisonnablement discerner un parti pris, mais plutôt si l'on s'est tellement écarté de la norme de l'ouverture d'esprit qu'on pourrait avec raison affirmer qu'il y a eu préjugement de la question devant l'organisme d'enquête.

On me demande d'appliquer ce critère en l'espèce, mais je ne suis pas disposée à le faire. On n'a pas allégué qu'il y avait eu un véritable parti pris en l'espèce et, à mon avis, le critère adopté par le juge de Grandpré est celui qu'il convient d'appliquer ici.

(a) The Investigators

52 Sadler chose not to become a member of PSAC. Dallas, on the other hand, decided to become a PSAC member. Both investigators are Commission employees who are represented by PSAC and who reside in Ottawa. The G.N.W.T. says that there can be no confidence in a human rights system when members of a complainant union or persons represented by a complainant union are appointed to conduct a neutral fact finding exercise. The G.N.W.T. adds that the appearance of bias that has been created by the appointment of investigators whose collective bargaining rights are represented by the complainant need not have occurred. This is because the Commission has the power under subsection 32(2) of the CHRA to employ outside investigators under contract.

53 PSAC submits that the PSAC complaint is filed only on behalf of G.N.W.T. public service employees and that the outcome can have no bearing on employees such as the investigators who are members of a separate bargaining unit in Ottawa. According to PSAC, the proper way to approach this matter is to say that the investigators are represented in Ottawa by a complainant which filed a complaint on behalf of other and unrelated employees it also represents in the N.W.T. PSAC submits that, when one looks at the real nature of the complainant and the complaint, it is impossible to imagine that bias could exist. This is especially so given the early stage of the proceeding and nature of the decision which only involved a preliminary assessment of the PSAC complaint and the appointment of a conciliator.

54 The Commission supported PSAC's position. It also argued that, because Commission employees including investigators must be employed in accordance with the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35 and because section 6 of that statute gives every employee the right to union representation, it is inevitable that investigators will be union members. The Commission, therefore, submits that there is a statutory exemption from the

a) Les enquêteurs

52 Sadler a choisi de ne pas devenir membre de l'AFPC, contrairement à Dallas. Les deux enquêteurs sont des employés de la Commission qui sont représentés par l'AFPC et qui habitent Ottawa. Le G.T.N.-O. affirme que l'on ne peut faire confiance à un régime de protection des droits de la personne quand les membres d'un syndicat qui porte plainte ou des personnes qui sont représentées par un syndicat qui porte plainte sont nommés pour procéder en toute neutralité à l'établissement des faits. Le G.T.N.-O. ajoute qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait apparence de partialité, créée par la nomination d'enquêteurs dont les droits de négociation collective sont représentés par la plaignante, parce que la Commission a le pouvoir, qui lui est conféré par le paragraphe 32(2) de la LCDP, de retenir par contrat les services d'enquêteurs indépendants.

53 L'AFPC fait valoir que sa plainte a été déposée uniquement au nom des employés de la fonction publique du G.T.N.-O. et que le résultat ne peut avoir d'incidence sur des employés comme les enquêteurs qui sont membres d'une autre unité de négociation à Ottawa. Selon l'AFPC, la façon appropriée d'aborder cette question est de dire que les enquêteurs sont représentés à Ottawa par une plaignante qui a déposé une plainte au nom d'autres employés, avec lesquels ils n'ont aucun lien, qu'elle représente également dans les T.N.-O. L'AFPC prétend que, si l'on examine la nature réelle de la plaignante et de la plainte, il est impossible d'imaginer qu'il puisse y avoir partialité. Cela est d'autant plus vrai que nous en sommes à un stade préliminaire de la procédure et que la décision ne portait que sur une évaluation préliminaire de la plainte de l'AFPC et la nomination d'un conciliateur.

54 La Commission appuie la position de l'AFPC. Elle fait également valoir que, parce que les employés de la Commission, notamment les enquêteurs, doivent être embauchés conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, et parce que l'article 6 de cette loi donne à chaque employé le droit d'être représenté par un syndicat, il est inévitable que les enquêteurs soient syndiqués. Par conséquent, la

possibility that an apprehension of bias will arise. For this argument, it relies on the decision of the Supreme Court of Canada in *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301.

Analysis

55 To begin let me say I do not accept the Commission's submission about a statutory exemption for bias. In my view, in a situation such as this, where the statute provides for the hiring of investigators under contract, there is no statutory presumption that investigators will be represented by complainant unions.

56 On the question of reasonable apprehension of bias, it is common knowledge that PSAC has made pay equity issues something of a "*cause célèbre*". Indeed, during argument I was reminded of PSAC's long standing pay equity case before the Commission on behalf of federal government employees. The subject of the PSAC complaint is not, as PSAC submitted, a matter which is relevant only in the N.W.T. Pay equity is an issue of considerable interest nationwide and PSAC has been identified as an aggressive proponent of pay equity.

57 In my view, an informed person might reasonably wonder whether Dallas, who has chosen to become a member of PSAC, might have a pre-determined pro-union view of pay equity matters. On the other hand, I do not feel that an informed person would have the same concerns about Sadler because he did not choose to support PSAC by becoming a member. The simple fact that he is represented by PSAC and pays mandatory dues, does not create a reasonable apprehension of bias.

58 Although I have accepted the G.N.W.T.'s argument about the existence of a reasonable apprehension of bias on Dallas' part, I must note that, on the

Commission fait valoir que la possibilité qu'une crainte de partialité puisse être soulevée est exclue par la loi. La Commission s'appuie, pour cet argument, sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301.

Analyse

Pour commencer, je dirai que je n'accepte pas l'argument de la Commission concernant le fait que la Loi exclut la possibilité qu'il y ait partialité. À mon avis, dans une situation comme celle qui nous occupe, lorsque la Loi prévoit que les services d'enquêteurs peuvent être retenus par contrat, il n'y a pas de présomption légale que les enquêteurs seront représentés par les syndicats qui portent plainte. 55

Pour ce qui a trait à la question de la crainte raisonnable de partialité, il est bien établi que l'AFPC a fait des questions de parité salariale son cheval de bataille. En fait, pendant l'argumentation, on m'a rappelé que l'AFPC défend depuis longtemps le principe de la parité salariale devant la Commission au nom des fonctionnaires fédéraux. L'objet de la plainte de l'AFPC n'est pas, comme celle-ci le prétend, une question qui ne s'applique que dans les T.N.-O. La parité salariale est une question d'intérêt considérable à l'échelle nationale et l'AFPC est reconnue comme un défenseur énergique de ce principe. 56

À mon avis, une personne bien renseignée pourrait raisonnablement se demander si Dallas, qui a choisi d'être membre de l'AFPC, pouvait avoir une position prosyndicale et prédéterminée sur les questions d'équité salariale. Par ailleurs, je ne crois pas qu'une personne bien renseignée pourrait entretenir les mêmes doutes au sujet de Sadler, parce qu'il a choisi de ne pas appuyer l'AFPC. Le simple fait qu'il soit représenté par l'AFPC et qu'il paie les cotisations obligatoires ne crée pas une crainte raisonnable de partialité. 57

Bien que j'aie accepté l'argument du G.T.N.-O. au sujet de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité de la part de Dallas, je dois faire observer

evidence before me, her involvement in the investigation was minimal. She appears to have played no part in the JEP Study or in the Wage Gap Analysis and this work is, therefore, not tainted. Once Dallas became involved, it is not clear whether she replaced Sadler or worked with him to prepare the Investigation Report. However, both investigators signed the Investigation Report. The Commission's decision under section 46 must be based on a bias-free investigation report. Yet, due to the apprehension of bias on the part of Dallas, the Investigation Report is tainted.

que, d'après la preuve dont je suis saisie, sa participation à l'enquête a été minimale. Elle semble n'avoir joué aucun rôle dans l'étude mixte sur la parité salariale ou dans l'analyse de l'écart salarial et sa position ne peut avoir influé sur ces travaux. À partir du moment où Dallas a participé à l'étude, il n'est pas clairement établi si elle a remplacé Sadler ou si elle a travaillé avec lui à la préparation du rapport d'enquête. Toutefois, les deux enquêteurs ont signé le rapport. La décision de la Commission fondée sur l'article 46 doit s'appuyer sur un rapport d'enquête libre de tout parti pris. Pourtant, à cause de cette crainte de partialité de la part de Dallas, le rapport d'enquête est vicié.

59 In my view, the problems caused by the perception of bias in Dallas' case could be remedied if a new investigator were employed to work with Sadler to prepare a fresh investigation report. That investigator could be a person who is employed by the Commission, but who has never been a PSAC member or that person could be an outside investigator hired under contract.

59 À mon avis, les problèmes causés par la perception de partialité dans le cas de Dallas peuvent être résolus si les services d'un nouvel enquêteur sont retenus pour préparer avec Sadler un nouveau rapport d'enquête. Cet enquêteur pourrait être une personne qui travaille à la Commission, mais qui n'a jamais fait partie de l'AFPC ou il pourrait s'agir d'un enquêteur de l'extérieur engagé à contrat.

(b) The Commission Response to the Bias Issue

b) La réponse de la Commission à la question de la partialité

60 The Commission's response to the bias issue (the response) is found in a letter dated May 16, 1993. In the response, the Commission made it clear that Sadler was not a PSAC member. However, it did not mention Dallas, who had been appointed by the date of the response, and accordingly it did not indicate that one of its investigators was a PSAC member. When having subsequently learned of Dallas' appointment, the G.N.W.T. asked the Commission directly whether Dallas was a PSAC member in a letter to the Commission dated March 8, 1993, the Commission wrote a further letter dated March 25, 1993 in which it did not directly respond. The G.N.W.T. alleges that this conduct aggravated the apprehension of bias.

60 La réponse de la Commission à la question de la partialité (la réponse) se trouve dans une lettre datée du 16 mai 1993. Dans cette réponse, la Commission indiquait clairement que Sadler n'était pas membre de l'AFPC. Toutefois, elle ne mentionnait pas le nom de Dallas, qui avait été nommée à la date de la réponse, et, par conséquent, n'indiquait pas que l'un des enquêteurs était membre de l'AFPC. Quand il a appris par la suite la nomination de Dallas, le G.T.N.-O. a demandé directement à la Commission si Dallas était membre de l'AFPC dans une lettre adressée à la Commission le 8 mars 1993 et la Commission lui a fait parvenir une autre lettre en date du 25 mars 1993, sans répondre de façon directe. Le G.T.N.-O. allègue que cette conduite a aggravé la crainte de partialité.

61 On one hand, a well informed reasonable third party might wonder at the Commission's reluctance to be forthcoming about Dallas' existence and her

61 D'une part, un tiers raisonnable et bien renseigné pourrait se poser des questions sur l'hésitation de la Commission à déclarer de façon franche et directe

PSAC membership. On the other hand, that third party could conclude that nothing more needed to be said in view of the Commission's clear statement in the response at page 2 that it would not view union membership as giving rise to a reasonable apprehension of bias.

62 On balance, I have concluded that, although the Commission's response was patronizing and somewhat disingenuous on this issue, the Commission did make its position known. Accordingly, I do not view this issue as one which aggravated the reasonable apprehension of bias as it related to Dallas.

(c) The Supporting Documentation

63 This is a matter which is said to have aggravated the belief in a reasonable apprehension of bias on the part of both investigators. The Investigation Report notes in paragraph 9, at page 4 that:

The complaint (Annex A) provides reasonable grounds for the allegation that rates of pay, determined by collective agreement established on a job family basis, may be higher for male dominated groups.

The problem arises because the G.N.W.T. never received some of the documentation that accompanied the PSAC complaint (the unseen documents). However, the Investigation Report notes in paragraph 18, at page 5 that some of the unseen documents were not provided to the G.N.W.T. because the investigators did not use them as evidence. Further, and consistent with this position, the unseen documents were not included in Annex A to the Investigation Report. As well, as the above quotation indicates, the unseen documents did not form part of the reasonable grounds in support of the PSAC complaint. In these circumstances, I cannot see that the omission of some of the documentation from the Investigation Report is problematic.

l'existence de Dallas et son adhésion à l'AFPC. Par ailleurs, ce tiers pourrait conclure qu'il n'y a rien d'autre à ajouter au vu de la déclaration claire de la Commission, à la page 2 de la réponse, selon laquelle elle ne considère pas l'appartenance syndicale comme un motif susceptible de donner naissance à une crainte raisonnable de partialité.

Dans l'ensemble, je conclus que, même si la réponse de la Commission était condescendante et pas tout à fait honnête sur ce point, elle a quand même fait connaître sa position. Par conséquent, je ne considère pas que cette question a aggravé la crainte raisonnable de partialité relativement à Dallas.

c) La documentation à l'appui

63 Il s'agit d'une question qui, prétend-on, aurait aggravé la perception d'une crainte raisonnable de partialité de la part des deux enquêteurs. Le rapport d'enquête indique ce qui suit au paragraphe 9 de la page 4:

[TRADUCTION] La plainte (Annexe A) donne des motifs raisonnables de croire que l'allégation selon laquelle les taux de rémunération, déterminés par la convention collective établie par famille d'emplois, pourraient être plus élevés pour les groupes majoritairement composés d'hommes.

Le problème se pose parce que le G.T.N.-O. n'a jamais reçu la documentation qui accompagnait la plainte de l'AFPC (les documents non produits). Toutefois, le rapport d'enquête note au paragraphe 18 de la page 5 que certains des documents non produits n'ont pas été fournis au G.T.N.-O. parce que les enquêteurs ne les ont pas utilisés comme éléments de preuve. En outre, et ce qui est compatible avec cette position, les documents non produits n'ont pas été inclus dans l'annexe A jointe au rapport d'enquête. De même, comme la citation précitée l'indique, les documents non produits ne faisaient pas partie des motifs raisonnables à l'appui de la plainte de l'AFPC. Dans les circonstances, je ne vois pas comment l'omission de certains de ces documents du rapport d'enquête pourrait créer un problème.

(d) The Commission's Role in the JEP Study

d) Le rôle de la Commission dans l'étude mixte sur la parité salariale

64 The Commission's proposed role in the JEP Study was described in a document dated September 7, 1990 which appears as Annex B to the Investigation Report. Among other matters, the Commission undertook to "review the evaluation of jobs, wage gap calculations and corrective and maintenance methods". The G.N.W.T. now says that the Commission was obliged to do an independent test of the value of the JEP Study results. On the limited evidence before me, I do not accept that the Commission undertook such a broad and essentially repetitive role. Accordingly, I am unable to conclude that the Commission's conduct as it related to the JEP Study has any bearing on the bias issue.

64 Le rôle que se proposait de jouer la Commission dans l'étude mixte sur la parité salariale a été décrit dans un document en date du 7 septembre 1990 qui figure à l'annexe B du rapport d'enquête. La Commission a notamment entrepris «de revoir l'évaluation des emplois, les calculs relatifs à l'écart salarial et les mesures de correction et de stabilisation». Le G.T.N.-O. prétend maintenant que la Commission était obligée d'appliquer un critère indépendant pour déterminer la valeur des résultats de l'étude sur la parité salariale. D'après la preuve limitée dont je suis saisie, je n'accepte pas que la Commission ait entrepris de jouer un rôle aussi vaste et essentiellement répétitif. Par conséquent, je suis incapable de conclure que la conduite de la Commission relativement à l'étude mixte sur la parité salariale ait un effet quelconque sur la question de la partialité.

(e) JEP Study Results and the Wage Gap Analysis

e) Les résultats de l'étude sur la parité salariale et l'analyse de l'écart salarial

65 As noted earlier, the purpose of the JEP Study was to generate data for the investigation of the PSAC complaint. As well, at the time the JEP Report was released and while the Wage Gap Analysis was being prepared, all parties appeared to accept the JEP Study data. Accordingly, I can see nothing improper about Sadler's use of the JEP Study data in the preparation of his Wage Gap Analysis.

65 Comme il a déjà été noté, l'étude mixte sur la parité salariale avait pour but de produire des données pour faire enquête sur la plainte de l'AFPC. De même, au moment où le rapport sur la parité salariale a été publié et pendant la préparation de l'analyse relative à l'écart salarial, toutes les parties ont semblé accepter les données de l'étude sur la parité salariale. Par conséquent, je ne vois rien d'inapproprié dans l'utilisation que Sadler a faite des données de l'étude sur la parité salariale pour préparer son analyse de l'écart salarial.

(f) The Wage Gap Analysis Was Given to the Parties

f) L'analyse de l'écart salarial remise aux parties

66 Subsection 47(1) of the CHRA contemplates that settlement may occur in the course of an investigation, but does not provide investigators with a role in settlement negotiations. Sadler sent his Wage Gap Analysis to the parties with a letter dated June 17, 1992 in which he stated:

66 Le paragraphe 47(1) de la LCDP prévoit qu'un règlement peut intervenir en cours d'enquête, mais ne donne pas aux enquêteurs un rôle à jouer dans les négociations préalables au règlement. Sadler a envoyé son analyse de l'écart salarial aux parties accompagnée d'une lettre en date du 17 juin 1992 dans laquelle il indiquait ceci:

As this has been, to date, a joint project with minimal interference by this agency, we feel it to be appropriate

[TRADUCTION] Comme il s'est agi, jusqu'à ce jour, d'un programme conjoint avec une participation minimale de la

that the parties jointly negotiate a settlement for submission to us. If you have problems in carrying out the linear regression/wage gap calculations for the salary years preceding 1992, please do not hesitate to contact us.

67 I have concluded that the preparation of the Wage Gap Analysis was within Sadler's fact finding mandate and was appropriate for attachment to the Investigation Report. It is also clear that Sadler sent it to the parties for the purpose of their negotiations. Essentially, the Wage Gap Analysis told the parties in June of 1992 what the Investigation Report of April 1993 would show as the amount owing to employees.

68 The G.N.W.T. submits that the premature and unsolicited release of the Wage Gap Analysis prejudiced its position in the negotiations because Sadler's view of the amount owing became a matter of public record and created expectations which made settlement more difficult. The G.N.W.T. says that this result was entirely foreseeable and that Sadler's early and unjustified release of the Wage Gap Analysis during or pending negotiations, leads to a reasonable apprehension that he was biased in favour of the employees.

69 In other circumstances, I might find this argument persuasive because I do not think it was Sadler's place to release the Wage Gap Analysis except in the context of the Investigation Report. However, in this case, it is clear that the lack of data was confounding all parties' efforts to deal with the PSAC complaint. The JEP Study had been undertaken as a cooperative means of resolving the data problem. Specifically, the problem was that no one could determine if there was a gap and, if so, how large it might be, until the JEP Study data was collected and analyzed. It is noteworthy that, in June of 1992, when Sadler released his Wage Gap Analysis, the G.N.W.T. had not taken issue with the JEP Study results. It did not complain about those results until October, 1992. I, therefore, do not accept that a reasonable and well informed person would see Sadler's provision of these figures as a basis for a reasonable apprehension of bias. Sadler was merely

part de cet organisme, nous estimons qu'il est approprié que les parties négocient ensemble un règlement qu'elles soumettront à notre approbation. Si vous avez des problèmes à effectuer les calculs de régression linéaire/d'écart salarial pour les années antérieures à 1992, n'hésitez pas à communiquer avec nous.

J'ai conclu que la préparation de l'analyse de l'écart salarial faisait partie du mandat d'établissement des faits confié à Sadler et qu'il était approprié qu'elle soit jointe au rapport d'enquête. Il est également clair que Sadler l'a fait parvenir aux parties en vue de leurs négociations. Essentiellement, l'analyse de l'écart salarial informait les parties en juin 1992 que le rapport d'enquête d'avril 1993 indiquerait les sommes dues aux employés. 67

Le G.T.N.-O. prétend que la publication prématurée et non demandée de l'analyse de l'écart salarial a porté préjudice à sa position au cours des négociations parce que l'opinion de Sadler sur les sommes dues a été publiée et a créé des attentes qui ont rendu plus difficile la négociation d'un règlement. Le G.T.N.-O. soutient que ce résultat était tout à fait prévisible et que la publication prématurée et non justifiée de son analyse par Sadler pendant les négociations ou avant celles-ci, soulève une crainte raisonnable de sa partialité en faveur des employés. 68

Dans d'autres circonstances, j'aurais trouvé cet argument convaincant parce que je ne pense pas qu'il incombait à Sadler de publier l'analyse de l'écart salarial, sauf dans le contexte du rapport d'enquête. Toutefois, en l'espèce, il est clair que le manque de données portait atteinte aux efforts de toutes les parties en vue du règlement de la plainte de l'AFPC. L'étude sur la parité salariale a été entreprise conjointement afin de résoudre ce problème de données. Plus particulièrement, le problème était que personne ne pouvait déterminer s'il y avait un écart salarial et si, dans l'affirmative, cet écart était important, tant que les données de l'étude sur la parité salariale n'auraient pas été recueillies et analysées. Il est important de noter qu'en juin 1992 quand Sadler a publié son analyse de l'écart salarial, le G.T.N.-O. n'avait pas encore remis en question les résultats de l'étude sur la parité salariale. Il ne s'est plaint de ces résultats qu'en octobre 1992. Par con- 69

distributing material he thought everyone needed at a time when there was no dispute about the quality of the JEP Study data.

(g) Ratcheting

70 The G.N.W.T. says that Sadler employed a “ratcheting” methodology in his Wage Gap Analysis which is contrary to *SEPQA* and which necessarily leads to a larger wage adjustment in favour of employees covered by the PSAC complaint. This, it is said, leads to a reasonable apprehension that he is biased in favour of the employees’ interests.

71 I am not satisfied, on the meagre evidence before me on this issue, that Sadler’s Wage Gap Analysis uses the ratcheting methodology or that it necessarily advantages those on whose behalf the complaint is made. I am doubtful on the first point because *SEPQA* makes it clear at page 888 that the Commission’s policy is against ratcheting. That being so, in the absence of clear evidence, I am not prepared to conclude that Sadler used a method which is contrary to the Commission’s practice. On the second point, based on the discussion in *SEPQA* at pages 888 and 903, it appears that ratcheting leads to a situation where all employees receive equal pay for work of equal value irrespective of sex. This result, it seems to me, would benefit employees other than those covered by the PSAC complaint.

72 On balance, I have concluded that I do not have sufficient information about ratcheting to reach a conclusion on this issue.

(h) Subsection 11(4) of the CHRA

73 Subsection 11(4) reads as follows:

séquent, je n’accepte pas qu’une personne raisonnable et bien renseignée conclurait que la publication de ces chiffres par Sadler constitue le fondement d’une crainte raisonnable de partialité. Sadler a simplement distribué les données qu’il jugeait nécessaires à toutes les parties à un moment où la qualité des données de l’étude sur la parité salariale n’était pas contestée.

g) L’effet de cliquet

Le G.T.N.-O. prétend que Sadler a employé une méthode créant un effet de «cliquet» (*ratcheting*) dans son analyse de l’écart salarial, ce qui est contraire à l’arrêt *SEPQA* et mène nécessairement à un rajustement salarial plus important en faveur des employés visés par la plainte de l’AFPC. Il prétend que cela crée une crainte raisonnable de sa partialité en faveur des employés.

71 D’après les maigres éléments de preuve dont je suis saisie sur ce point, je ne suis pas convaincue que l’analyse de Sadler utilise une méthode créant un effet de cliquet ou que cette analyse avantage nécessairement les personnes au profit desquelles la plainte a été déposée. J’ai des doutes au sujet du premier point parce que l’arrêt *SEPQA* indique clairement à la page 888 que la politique de la Commission n’admet pas l’effet de cliquet. Cela dit, en l’absence d’une preuve convaincante, je ne suis pas disposée à conclure que Sadler a utilisé une méthode qui est contraire à la pratique de la Commission. Quant au deuxième point, d’après la discussion dans l’arrêt *SEPQA* aux pages 888 et 903, il semble que cet effet de cliquet mène à une situation où tous les employés touchent un salaire égal pour des fonctions équivalentes indépendamment du sexe des employés. Ce résultat, il me semble, pourrait profiter à des employés autres que ceux qui sont visés par la plainte de l’AFPC.

72 Tout bien réfléchi, je conclus que je n’ai pas suffisamment d’information au sujet de l’effet de cliquet pour me prononcer sur ce point.

h) Le paragraphe 11(4) de la LCDP

73 Le paragraphe 11(4) de la LCDP est rédigé dans les termes suivants:

11. . . .

(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.

74 The G.N.W.T. submits that the investigators' minds were closed because they never asked the G.N.W.T. whether any factors existed pursuant to subsection 11(4) of the CHRA. This argument is not persuasive. If the G.N.W.T. had exculpatory matters to raise based on the Commission's guidelines, it is reasonable to assume that it would bring them forward with vigour at the first opportunity. If no such matters were raised it would be reasonable for the investigators to assume that none existed. In spite of this, prudent investigators might make inquiries, but I cannot find a reasonable apprehension of bias based on an absence of such inquiries.

(i) The PSAC Complaint Was Undisputed

75 Paragraph 2 of the Investigation Report reads in part as follows:

The respondent did not dispute the allegations and negotiated a joint study with the complainant to examine the pay equity portion of the complaint and to provide information for the negotiation of corrective action; the respondent also indicated a willingness to convert to a single job evaluation system and to negotiate changes to the salary structure. [My emphasis.]

Issue is taken with the first six words of the paragraph on the basis that the G.N.W.T. was not asked by the investigators to express its opinion. My conclusion on this issue is the same as the one I reached under issue (h) above. If the G.N.W.T. disputed the allegations, it should have said so in clear terms. While a formal inquiry might have been appropriate, in my view, a reasonable apprehension of bias does not arise because the investigators failed to make inquiries during a widely publicized investigation.

11. . . .

(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).

74 Le G.T.N.-O. prétend que les enquêteurs n'étaient pas favorables à sa position parce qu'ils ne lui ont jamais demandé si des facteurs existaient aux termes du paragraphe 11(4) de la LCDP. Cet argument n'est pas convaincant. Si le G.T.N.-O. avait des dérogations à faire valoir en se fondant sur les directives de la Commission, il est raisonnable de supposer qu'il aurait soulevé ces questions avec vigueur à la première occasion. Si aucune de ces questions n'a été soulevée, il est raisonnable que les enquêteurs aient supposé qu'il n'y en avait pas. Malgré tout, des enquêteurs prudents auraient pu s'informer, mais je ne peux conclure à une crainte raisonnable de partialité en m'appuyant sur l'absence d'une telle demande d'information.

i) La plainte non contestée de l'AFPC

75 Le paragraphe 2 du rapport d'enquête indique en partie ce qui suit:

[TRADUCTION] L'intimée n'a pas contesté les allégations et a négocié une étude mixte avec la plaignante pour examiner l'aspect relatif à la parité salariale dans la plainte et fournir des renseignements pour la négociation des mesures correctives; l'intimée indique également qu'elle était disposée à se convertir à un système unique d'évaluation des emplois et à négocier des changements à la structure salariale. [Non souligné dans l'original.]

Le G.T.N.-O. conteste l'utilisation des six premiers mots de ce paragraphe au motif que les enquêteurs ne lui ont jamais demandé d'exprimer son opinion. Ma conclusion sur ce point est la même que celle à laquelle j'en suis arrivée à la question h) ci-dessus. Si le G.T.N.-O. a contesté les allégations, il aurait dû le dire en termes clairs. Bien qu'une demande formelle de renseignements eût pu être appropriée, à mon avis, une crainte raisonnable de partialité n'est pas créée parce que les enquêteurs n'ont pas demandé de renseignements au cours d'une enquête largement publicisée.

(j) Settlement

76 Paragraph 19 of the Investigation Report reviewed the history of the settlement negotiations and, in so doing, stated “Negotiations resumed in February 1993 when the respondent presented a proposal for settlement”. The details of the offer were not presented, yet the G.N.W.T. says that the investigators did not even need to say that the G.N.W.T. had made an offer. The G.N.W.T. submits that the prospects for settlement could have been effectively canvassed if the investigators had simply said that the parties were open to settlement. It further submits that the investigators’ disclosure breached the “without prejudice” principle that governed the settlement discussions and, of most relevance, it says that the disclosure of the existence of the G.N.W.T.’s offer weakened the G.N.W.T.’s negotiating posture and that this fact leads to a reasonable apprehension of bias on the part of the investigators in favour of the PSAC.

77 Again, I cannot agree. There is nothing in the record to show that the Commission was ever a party to or involved in the separate “without prejudice” discussions. As well, there is nothing to indicate that the Commission received information about the existence of a G.N.W.T. settlement offer in confidence. While it might have been preferable to avoid mentioning the existence of an offer, I am not able to conclude that the investigators’ conduct on this issue supports a reasonable apprehension of bias.

(k) The Investigation Report Did Not Attach the JEP Study

78 The fact that the JEP Study was not attached to the Investigation Report is also said to lead to a reasonable apprehension of bias. This is not persuasive. The JEP Study was a public document and was frequently referred to in the Investigation Report. In these circumstances, I cannot find any basis for an apprehension of bias in the failure to actually attach the JEP Study to the Investigation Report.

j) Le règlement

76 Le paragraphe 19 du rapport d’enquête refait l’historique des négociations préalables au règlement et, ce faisant, déclare ce qui suit: [TRADUCTION] «Les négociations ont repris en février 1993 quand l’intimée a présenté une proposition de règlement». Les détails de l’offre n’ont pas été exposés, mais le G.T.N.-O. prétend que les enquêteurs n’avaient pas besoin de préciser que le G.T.N.-O. avait fait une offre. Le G.T.N.-O. soutient que les possibilités de règlement auraient pu être débattues si les enquêteurs s’étaient contentés de dire que les parties étaient ouvertes au règlement. Il prétend également que cette divulgation des enquêteurs a violé le principe des discussions «sous réserve de tous droits» qui régissait les discussions relatives au règlement et, ce qui est le plus important, il prétend que le fait d’avoir dévoilé que le G.T.N.-O. avait fait une offre a affaibli sa position de négociation et que ce fait soulève une crainte raisonnable de partialité de la part des enquêteurs en faveur de l’AFPC.

77 Encore une fois, je ne peux accepter cette position. Il n’y a rien dans le dossier qui indique que la Commission a participé aux discussions distinctes faites «sous réserve de tous droits». De même, rien n’indique que la Commission a reçu des renseignements confidentiels au sujet d’une offre de règlement présentée par le G.T.N.-O.. Bien qu’il eut été préférable d’éviter de mentionner l’existence d’une telle offre, je ne suis pas disposée à conclure que la conduite des enquêteurs sur cette question appuie la crainte raisonnable de partialité.

k) L’étude sur la parité salariale n’est pas annexée au rapport d’enquête

78 Le fait que l’étude sur la parité salariale n’a pas été jointe au rapport d’enquête pourrait également, selon l’argument soulevé, créer une crainte raisonnable de partialité. Cet argument n’est pas convaincant. L’étude sur la parité salariale est un document public et il y est fréquemment fait mention dans le rapport d’enquête. Dans les circonstances, je ne peux conclure que l’omission de joindre l’étude sur la parité salariale au rapport d’enquête constitue le fondement d’une crainte de partialité.

79 In conclusion on this issue, I have determined that the complaints do not establish a reasonable apprehension of bias on the part of Sadler. However, I am satisfied that it is open to an informed person to reasonably conclude that, in the case of Dallas, open mindedness was lost to the point where her views would be seen as pre-determined by reason of her voluntary membership in PSAC.

Conclusion

80 The decision will be set aside.

¹ *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729, at p. 731, per Laskin C.J.

² House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs*, No. 115 (December, 21 1982), at p. 109.

³ [1989] 2 S.C.R. 879 (hereinafter *SEPQA*).

79 Pour conclure sur ce point, j'ai décidé que les plaintes n'établissent pas une crainte raisonnable de partialité de la part de Sadler. Toutefois, je suis convaincue qu'une personne bien renseignée pourrait raisonnablement conclure que, dans le cas de Dallas, celle-ci avait perdu son objectivité au point que l'on peut considérer ses opinions comme préjugées du fait de son adhésion volontaire à l'AFPC.

Conclusion

La décision est annulée. 80

¹ *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, à la p. 731, le juge en chef Laskin.

² Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques*, n° 115 (21 décembre 1982), à la p. 109.

³ [1989] 2 R.C.S. 879 (ci-après *SEPQA*).