

A-206-17
2018 FCA 223

A-206-17
2018 CAF 223

Joanne Fraser, Allison Pilgrim, and Colleen Fox
(*Appellants*)

Joanne Fraser, Allison Pilgrim et Colleen Fox
(*appelantes*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*intimé*)

INDEXED AS: FRASER V. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : FRASER C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Gauthier, Gleason and Woods
J.J.A.—Ottawa, September 6 and December 7, 2018.

Cour d'appel fédérale, juges Gauthier, Gleason et Woods,
J.C.A.—Ottawa, 6 septembre et 7 décembre 2018.

RCMP — Appeal from Federal Court decision dismissing appellants' application for judicial review seeking declarations of invalidity in respect of portions of Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act (RCMPSA), Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations (Regulations), also seeking to have entitlement to pension buy-back rights read into RCMPSA, Regulations — Appellants, former RCMP members, participating in RCMP's job sharing policy to work reduced hours in order to care for their children — Appellants' pension benefits for job-sharing periods calculated in same fashion as pension benefits for other part-time RCMP members — Appellants alleging this pro-rated calculation infringing their equality rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15 because those on leave without pay (such as care and nurturing leave) allowed to buy back pension whereas this option not available in their case — Federal Court holding that appellants working on part-time basis when job-sharing — Concluding that appellants failing to show that impugned provisions in RCMPSA, Regulations creating distinction on ground enumerated in s. 15 or on analogous ground, or disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping — Whether Federal Court erring in determining that impugned provisions not infringing Charter, s. 15 — Federal Court not erring — However, conflating steps in s. 15 analysis, not squarely grappling with requirements for claim of adverse impact discrimination — Present appeal turning on first step of analysis, i.e. whether impugned law on its face or in its impact creating distinction — RCMPSA, Regulations facially neutral, drawing distinctions based on hours regularly worked, whether employee on leave without pay — These distinctions not enumerated or analogous grounds within meaning of s. 15 — Case rather involving allegation of adverse impact discrimination — Appellants required to show that impugned provisions of RCMPSA, Regulations negatively impacting them in disproportionate way, such impact due to protected or analogous ground — Federal Court correctly reasoning

GRC — Appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelantes visant à faire déclarer invalides certaines dispositions de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (LPRGRC) et du Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (Règlement) et à obtenir de la Cour qu'elle donne à la LPRGRC et au Règlement une interprétation leur permettant de racheter du service ouvrant droit à pension — Les appelantes, d'anciennes membres de la GRC, ont profité de la politique de partage de poste de la GRC pour réduire leurs heures de travail en vue d'assurer les soins de leurs enfants — Les prestations de retraite des appelantes pendant les périodes de partage de poste étaient calculées de la même façon que les prestations de retraite des membres de la GRC qui travaillent à temps partiel — Les appelantes ont soutenu que ce calcul pondéré a violé le droit à l'égalité que leur garantit l'art. 15 de la Charte canadienne des droits et libertés parce que les personnes ayant pris un congé non payé (notamment pour s'occuper de leurs enfants) étaient autorisées à racheter le service ouvrant droit à pension alors qu'elles-mêmes étaient privées de cette option — La Cour fédérale a conclu que les appelantes travaillaient à temps partiel lorsqu'elles partageaient leur emploi — Elle a conclu que les appelantes n'avaient pas démontré que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement créent de la discrimination fondée sur un motif énuméré à l'art. 15 ou un motif analogue, ou créent un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application d'un stéréotype — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a fait erreur en décidant que les dispositions en litige ne portaient pas atteinte à l'art. 15 de la Charte — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur — Toutefois, elle a confondu les deux étapes de l'analyse qu'appelle l'art. 15 et elle n'a pas abordé les éléments nécessaires pour démontrer une discrimination par suite d'un effet préjudiciable — Le présent appel a porté sur la première étape de l'analyse, c.-à-d. la question de savoir si la loi en litige

that impugned pension provisions could not be viewed in isolation — Remuneration package provided to job-sharers having to be compared to that provided to members on leave without pay — Without evidence as to relative value of those packages, impossible to conclude that job-sharing adverse to being on leave without pay — Appellants failing to establish that differential treatment based on enumerated or analogous ground — Appellants not denied buy-back rights based on their personal characteristics of being female RCMP members with young children, but rather because electing to job-share as opposed to taking care, nurturing leave — No principle arising from arbitral case law preventing employer from altering employee's status from full to part-time if employee ceasing to work full-time — Appeal dismissed.

Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Federal Court dismissing appellants' application for judicial review seeking declarations of invalidity in respect of portions of Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act (RCMPSA), Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations (Regulations) — Appellants, former RCMP members, participating in RCMP's job sharing policy to work reduced hours in order to care for their children — Appellants' pension benefits for job-sharing periods calculated in same fashion as pension benefits for other part-time RCMP members — Appellants alleging this pro-rated calculation infringing their Charter, s. 15 equality rights because those on leave without pay (such as care and nurturing leave) allowed to buy back pension whereas this option not available in their case — Federal Court concluding appellants failing to show that impugned provisions in RCMPSA, Regulations creating distinction on ground enumerated in s. 15 or on analogous ground, or disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping — Whether Federal Court erring in determining that impugned provisions not infringing Charter, s. 15 — Federal Court not erring — However, conflating steps in s. 15 analysis, not squarely grappling with requirements for claim of adverse impact discrimination — Present appeal turning on first step of analysis, i.e. whether impugned law on its face or in its

crée, a priori ou par ses effets, une distinction — La LPRGRC et le Règlement sont a priori neutres et établissent des distinctions entre les employés selon leur horaire de travail régulier et le fait qu'ils soient ou non en congé non payé — Ces distinctions ne sont pas des motifs énumérés ou analogues pour l'application de l'art. 15 — L'affaire mettait plutôt en jeu une prétention de discrimination par suite d'un effet préjudiciable — Les appelantes devaient démontrer que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement avaient eu un effet négatif disproportionné sur elles et que cet effet découlait d'un motif énuméré ou analogue — La Cour fédérale a conclu à juste titre que les dispositions contestées en matière de pension ne devaient pas être examinées isolément — Il fallait comparer le régime de rémunération offert aux personnes qui partagent un poste à celui offert aux membres qui prennent un congé non payé — Sans preuve quant à la valeur relative de ces régimes de rémunération, il était impossible de conclure que le partage de poste est plus défavorable qu'un congé non payé — Les appelantes n'ont pas démontré que le traitement différentiel était fondé sur un motif énuméré ou analogue — Les appelantes ne se sont pas vu refuser le droit de racheter leur service en raison de leurs caractéristiques personnelles de membres féminines de la GRC mères de jeunes enfants, mais parce qu'elles ont choisi de conclure une entente de partage de poste plutôt que de prendre un congé pour les soins et l'éducation de leurs enfants — Rien dans la jurisprudence arbitrale n'empêche un employeur de faire passer un employé de temps plein à temps partiel si celui-ci cesse de travailler à temps plein — Appel rejeté.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — La Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelantes visant à faire déclarer invalides certaines dispositions de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (LPRGRC) et du Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (Règlement) — Les appelantes, d'anciennes membres de la GRC, ont profité de la politique de partage de poste de la GRC pour réduire leurs heures de travail en vue d'assurer les soins de leurs enfants — Les prestations de retraite des appelantes pendant les périodes de partage de poste étaient calculées de la même façon que les prestations de retraite des membres de la GRC qui travaillent à temps partiel — Les appelantes ont soutenu que ce calcul pondéré a violé le droit à l'égalité que leur garantit l'art. 15 de la Charte parce que les personnes ayant pris un congé non payé (notamment pour s'occuper de leurs enfants) étaient autorisées à racheter le service ouvrant droit à pension alors qu'elles-mêmes étaient privées de cette option — La Cour fédérale a conclu que les appelantes n'avaient pas démontré que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement créent de la discrimination fondée sur un motif énuméré à l'art. 15 ou un motif analogue, ou qu'elles créent un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application d'un stéréotype — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale

impact creating distinction — RCMPA, Regulations facially neutral, drawing distinction based on hours regularly worked, whether employee on leave without pay — These distinctions not enumerated or analogous grounds within meaning of s. 15 — Case rather involving allegation of adverse impact discrimination — Appellants required to show that impugned RCMPA, Regulations provisions negatively impacting them in disproportionate way, such impact due to protected or analogous ground — Appellants failing to establish that differential treatment based on enumerated or analogous ground — Nexus between grounds recognized under s. 15, any adverse result not established — Any inequality incurred by appellants not based on or arising by reason of appellants' sex, family or parental status — Appellants not denied buy-back rights based on their personal characteristics of being female RCMP members with young children, but rather because electing to job-share as opposed to taking care, nurturing leave — Making distinction based on hours worked not discriminatory.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellants' application for judicial review seeking declarations of invalidity in respect of portions of the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act* (RCMPA) and the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations* (Regulations) and also seeking to have entitlement to pension buy-back rights read into the RCMPA and the Regulations.

The appellants, former regular members of the Royal Canadian Mounted Police force, took advantage of the RCMP's job sharing policy to work reduced hours (by sharing a full-time job with another RCMP officer) in order to balance the demands associated with their jobs and the need to care for their children. By virtue of the RCMPA and the Regulations, the appellants' pension benefits for the job-sharing periods were based on the hours the appellants regularly worked under their job-sharing arrangements, calculated in the same fashion as pension benefits are calculated for other RCMP members who work part-time hours. The appellants alleged that this pro-rated calculation infringed their equality rights guaranteed by section 15

a fait erreur en décidant que les dispositions en litige ne portaient pas atteinte à l'art. 15 de la Charte — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur — Toutefois, elle a confondu les deux étapes de l'analyse qu'appelle l'art. 15 et elle n'a pas abordé les éléments nécessaires pour démontrer une discrimination par suite d'un effet préjudiciable — Le présent appel a porté sur la première étape de l'analyse, c.-à-d. la question de savoir si la loi en litige crée, a priori ou par ses effets, une distinction — La LPRGRC et le Règlement sont a priori neutres et établissent des distinctions entre les employés selon leur horaire de travail régulier et le fait qu'ils soient ou non en congé non payé — Ces distinctions ne sont pas des motifs énumérés ou analogues pour l'application de l'art. 15 — L'affaire mettait plutôt en jeu une prétention de discrimination par suite d'un effet préjudiciable — Les appelantes devaient démontrer que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement avaient eu un effet négatif disproportionné sur elles et que cet effet découlait d'un motif énuméré ou analogue — Les appelantes n'ont pas démontré que le traitement différentiel était fondé sur un motif énuméré ou analogue — Le lien nécessaire entre les motifs reconnus au titre de l'art. 15 et un quelconque effet préjudiciable n'a pas été établi — Quelque inégalité de traitement qu'aient pu subir les appelantes n'était pas fondée sur leur sexe et leur situation familiale ou parentale — Les appelantes ne se sont pas vu refuser le droit de racheter leur service en raison de leurs caractéristiques personnelles de membres féminines de la GRC mères de jeunes enfants, mais parce qu'elles ont choisi de conclure une entente de partage de poste plutôt que de prendre un congé pour les soins et l'éducation de leurs enfants — Une distinction fondée sur les heures de travail n'est pas discriminatoire.

Il s'agissait d'un appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelantes visant à faire déclarer invalides certaines dispositions de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* (LPRGRC) et du *Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* (Règlement) et à obtenir de la Cour qu'elle donne à la LPRGRC et au Règlement une interprétation leur permettant de racheter du service ouvrant droit à pension.

Les appelantes, d'anciennes membres régulières de la Gendarmerie royale du Canada, ont profité de la politique de partage de poste de la GRC pour réduire leurs heures de travail (en partageant un poste à temps plein avec un autre membre de la GRC) en vue de concilier les exigences de leur emploi et la nécessité d'assurer les soins de leurs enfants. En vertu de la LPRGRC et du Règlement, les prestations de retraite des appelantes pendant les périodes de partage de poste étaient calculées en fonction de l'horaire régulier des appelantes dans le cadre de leurs ententes de partage de poste, c'est-à-dire de la même façon que les prestations de retraite des membres de la GRC qui travaillent à temps partiel. Les appelantes ont

of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* because they say they were treated less favourably than those who are absent from work on leave without pay of more than three months' duration. The appellants could have opted to take unpaid care and nurturing leave instead of opting to job share. Had they done so, they could have opted to buy back their pensions for the period of the leave and not had their pension benefits reduced. The appellants also alleged that the failure to provide them with an equivalent pension buy-back option for the job-sharing period violated their equality rights. The Federal Court held that the appellants worked on a part-time basis when they job-shared and that they were not periodically on leave without pay when job-sharing. The Federal Court then applied the two-step test for discrimination elucidated by the Supreme Court of Canada and concluded that the appellants had failed to show that the impugned provisions in the RCMPSA and Regulations create a distinction on a ground enumerated in section 15 of the Charter or on an analogous ground. Moving on to consider the second portion of the section 15 test, the Federal Court held that the appellants had failed to show that the impugned provisions in the RCMPSA and Regulation create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping.

The main issue was whether the Federal Court erred in determining that the impugned provisions did not infringe section 15 of the Charter.

Held, the appeal should be dismissed.

The Federal Court did not err in concluding that the appellants did not establish an infringement of section 15 of the Charter. However, the Federal Court conflated the two steps in the section 15 analysis and did not squarely grapple with the requirements for a claim of adverse impact discrimination. Section 15 guarantees substantive as opposed to merely formal equality and requires the following two-step analysis: first, determination of whether the impugned law on its face or in its impact creates a distinction based on a ground enumerated in section 15 or on an analogous ground, and second, determination of whether such distinction imposes a burden or denies a benefit in a manner that has the effect of reinforcing or perpetuating prejudice or disadvantage. The present appeal turned on the first step of the above analysis. The RCMPSA and the Regulations are facially neutral and draw distinctions based on hours regularly worked and whether an employee is on leave without pay, which are not enumerated or analogous grounds within the meaning of section 15. This case rather involved an allegation of adverse impact discrimination. Such

soutenu que ce calcul pondéré a violé le droit à l'égalité que leur garantit l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'elles auraient été traitées moins favorablement que les personnes ayant pris un congé non payé d'une durée de plus de trois mois. Les appelantes auraient pu opter pour le congé non payé pour s'occuper de leurs enfants plutôt que pour l'entente de partage de poste. Si elles l'avaient fait, elles auraient pu racheter leurs pensions pour les périodes où elles auraient été en congé et elles n'auraient subi aucune réduction de prestations de pension. Les appelantes ont soutenu en outre qu'en les privant de cette option de racheter le service ouvrant droit à pension correspondant à la période où elles ont partagé un poste, on a enfreint leur droit à l'égalité. La Cour fédérale a conclu que les appelantes travaillaient à temps partiel lorsqu'elles partageaient leur emploi et qu'elles n'étaient pas partiellement en congé non payé lorsqu'elles partageaient un poste. La Cour fédérale a ensuite appliqué le critère à deux volets permettant de déterminer s'il y a eu discrimination énoncé par la Cour suprême du Canada et conclu que les appelantes n'avaient pas démontré que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement créent de la discrimination fondée sur un motif énuméré à l'article 15 de la Charte ou un motif analogue. Se penchant ensuite sur le deuxième volet de l'analyse qu'appelle l'article 15, la Cour fédérale a conclu que les appelantes n'avaient pas réussi à démontrer que les dispositions en litige de la LPRGRC et du Règlement créent un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application d'un stéréotype.

Il s'agissait principalement de savoir si la Cour fédérale a fait erreur en décidant que les dispositions en litige ne portaient pas atteinte au droit garanti par l'article 15 de la Charte.

Arrêt : L'appel doit être rejeté.

La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant que les appelantes n'avaient pas démontré une violation de l'article 15 de la Charte. Toutefois, la Cour fédérale a confondu les deux étapes de l'analyse qu'appelle l'article 15 et n'a pas abordé les éléments nécessaires pour démontrer une discrimination par suite d'un effet préjudiciable. L'article 15 garantit l'égalité réelle plutôt qu'une simple égalité formelle et nécessite une analyse en deux volets : il s'agit de déterminer premièrement si la loi en litige crée, a priori ou par ses effets, une distinction fondée sur un motif énuméré à l'article 15 ou sur un motif analogue et, deuxièmement, si la distinction impose un fardeau ou refuse un avantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes. Le présent appel a porté sur la première étape de l'analyse. La LPRGRC et le Règlement sont a priori neutres et établissent des distinctions entre les employés selon leur horaire de travail régulier et le fait qu'ils soient ou non en congé non payé, qui ne sont pas des motifs énumérés ou analogues pour l'application de l'article 15. La présente affaire a plutôt mis en jeu une prétention

discrimination arises when a neutral rule or standard imposes obligations, penalties or restrictive conditions on a protected group because of some special characteristic the group possesses that are not imposed on others. Here, to meet the first step of the section 15 analysis, the appellants were required to show that the provisions in the RCMPA and the Regulations that establish that pension buy-back is only available for those who take leaves of absence without pay of three months or more negatively impacted them in a disproportionate way and that such impact was due to a protected or analogous ground. The Federal Court correctly reasoned that the impugned pension provisions could not be viewed in isolation, but rather had to be considered along with the other parts of the remuneration package provided to RCMP job-sharers compared to that provided to RCMP members on leave without pay. Without any evidence as to relative value of the two packages, it was impossible to conclude that job-sharing is adverse to being on a leave without pay. The Federal Court did not err in concluding that the appellants had failed to establish that the differential treatment was based on an enumerated or analogous ground. There was no evidence to establish the requisite nexus between the grounds recognized under section 15 and any adverse result. In short, any inequality in treatment that the appellants might have incurred was not shown to have been based on or to have arisen by reason of the appellants' sex and family or parental status. The mere fact that women disproportionately take advantage of the job-sharing option does not mean that the pension treatment afforded to those who job-share under the RCMPA and the Regulation creates a distinction on an enumerated or analogous ground. In sum, the appellants were not denied buy-back rights based on their personal characteristics of being female RCMP members with young children, but rather because they elected to job-share as opposed to taking care and nurturing leave. In *Ontario Nurses' Association v. Orillia Soldiers Memorial Hospital*, the Ontario Court of Appeal held that providing a different level of employment benefits to employees absent from work by reason of disability is not discriminatory as it is not discriminatory to provide differential compensation based on whether an employee is actively at work. Here, as in *Orillia Soldiers*, the different pension treatment that the appellants impugned is premised on the hours worked by the RCMP members. *Orillia Soldiers* would thus indicate that making a distinction based on hours worked is not discriminatory. There was no principle arising from the arbitral case law that would prevent an employer from altering an employee's status from full to part-time if the employee ceased to work full-time hours.

de discrimination par suite d'un effet préjudiciable. Une telle discrimination survient lorsqu'une règle ou une norme neutre impose des obligations, des pénalités ou des conditions restrictives à un groupe protégé en raison de certaines caractéristiques particulières que le groupe possède et qui ne sont pas imposées à d'autres. En l'espèce, pour satisfaire à la première étape de l'analyse qu'appelle l'article 15, les appelantes devaient démontrer que les dispositions de la LPRGRC et du Règlement qui autorisent seulement les personnes en congé non payé pendant plus de trois mois à racheter le service ouvrant droit à pension avaient eu un effet négatif disproportionné sur elles et que cet effet découlait d'un motif énuméré ou analogue. La Cour fédérale a conclu à juste titre que les dispositions contestées en matière de pension devaient être examinées, non pas isolément, mais à la lumière des autres composantes du régime de rémunération que la GRC offre aux personnes qui partagent un poste, par rapport à celui offert aux membres de la GRC qui prennent un congé non payé. Sans preuve quant à la valeur relative des deux régimes de rémunération, il était impossible de conclure que le partage de poste est plus défavorable qu'un congé non payé. La Cour fédérale n'a pas fait erreur en concluant que les appelantes n'avaient pas démontré que le traitement différentiel était fondé sur un motif énuméré ou analogue. Elle n'était saisie d'aucun élément établissant le lien nécessaire entre les motifs reconnus au titre de l'article 15 et un quelconque effet préjudiciable. Bref, rien n'a démontré que quelque inégalité de traitement qu'aient pu subir les appelantes était fondée sur leur sexe et leur situation familiale ou parentale ou attribuable à ces motifs. Le seul fait que les employés se prévalant de la possibilité du partage de poste sont en grande partie des femmes ne signifie pas que le traitement en matière de pension qui est réservé à celles-ci en application de la LPRGRC et du Règlement crée une discrimination fondée sur un motif énuméré ou analogue. En résumé, les appelantes ne se sont pas vu refuser le droit de racheter leur service en raison de leurs caractéristiques personnelles de membres féminines de la GRC mères de jeunes enfants, mais bien parce qu'elles ont choisi de conclure une entente de partage de poste plutôt que de prendre un congé pour les soins et l'éducation de leurs enfants. Dans l'arrêt *Ontario Nurses' Association v. Orillia Soldiers Memorial Hospital*, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu qu'accorder un régime d'avantages sociaux différent aux employés absents du travail en raison d'une invalidité n'est pas discriminatoire, car il n'est pas discriminatoire d'offrir une rémunération différentielle aux employés selon qu'ils sont en service actif ou non. En l'espèce, comme dans l'affaire *Orillia Soldiers*, le traitement différent des cotisations et des prestations de retraite qu'ont contestées les appelantes repose sur les heures de travail des membres de la GRC. Ainsi, suivant l'arrêt *Orillia Soldiers*, une distinction fondée sur les heures de travail n'est pas discriminatoire. Rien dans la jurisprudence arbitrale n'empêche un employeur de faire passer un employé de temps plein à temps partiel si celui-ci cesse de travailler à temps plein.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 15.

Civil Rights Act of 1964, Pub. L. 88-352, Title VII.

Department of Public Works and Government Services Act, S.C. 1996, c. 16, s. 13.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18, 18.1.

Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 11.1(1)(c).

Public Service Superannuation Act, R.S.C., 1985, c. P-36.

Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act, R.S.C., 1985, c. R-11, ss. 5, 6, 6.1, 7(1)(i), 10(1), 27(1).

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 20.1, 22.1.

Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations, C.R.C., c. 1393, ss. 2.1 “full-time member”, “part-time member”, 5.2, 5.4, 5.8, 10, 10.1, 10.8, 17.1–17.3.

CASES CITED

APPLIED:

Kahkewistahaw First Nation v. Taypotat, 2015 SCC 30, [2015] 2 S.C.R. 548; *Miceli-Riggins v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 158, [2014] 4 F.C.R. 709; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Begum v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FCA 181, [2019] 0 F.C.R. 000.

DISTINGUISHED:

Ontario Nurses' Association v. Orillia Soldiers Memorial Hospital (1999), 42 O.R. (3d) 692, 169 D.L.R. (4th) 489 (C.A.); *Riverdale Hospital (Board of Governors) v. C.U.P.E., Local 79, Re* (1994), 41 L.A.C. (4th) 24; *Ontario Secondary School Teachers' Federation, Local 10 v. Peel Board of Education (Lambert Grievances)* (1998), 73 L.A.C. (4th) 183.

CONSIDERED:

Grenon v. Canada, 2016 FCA 4, 349 C.R.R. (2d) 150; *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, 2018 SCC 32, [2018] 2 S.C.R. 293, 423 D.L.R. (4th) 197; *Ontario Human Rights Commission v. Simpson-Sears*, [1985] 2 S.C.R. 536, (1985), 64 N.R. 161; *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 15.

Civil Rights Act of 1964, Pub. L. 88-352, titre VII.

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 20.1, 22.1.

Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 11.1(1)c).

Loi sur la pension de la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-36.

Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-11, art. 5, 6, 6.1, 7(1)i), 10(1), 27(1).

Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, L.C. 1996, ch. 16, art. 13.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18, 18.1.

Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, C.R.C., ch. 1393, art. 2.1 « membre à plein temps », « membre à temps partiel », 5.2, 5.4, 5.8, 10, 10.1, 10.8, 17.1–17.3.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Première Nation de Kahkewistahaw c. Taypotat, 2015 CSC 30, [2015] 2 R.C.S. 548; *Miceli-Riggins c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 158, [2014] 4 R.C.F. 709; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Begum c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CAF 181, [2019] 0 R.C.F. 000.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Ontario Nurses' Association v. Orillia Soldiers Memorial Hospital (1999), 42 O.R. (3d) 692, 169 D.L.R. (4th) 489 (C.A.); *Riverdale Hospital (Board of Governors) v. C.U.P.E., Local 79, Re* (1994), 41 L.A.C. (4th) 24; *Ontario Secondary School Teachers' Federation, Local 10 v. Peel Board of Education (Lambert Grievances)* (1998), 73 L.A.C. (4th) 183.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Grenon c. Canada, 2016 CAF 4; *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32, [2018] 2 R.C.S. 293; *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971).

REFERRED TO:

Gingras v. Canada, [1994] 2 F.C. 734, 113 D.L.R. (4th) 295 (C.A.); *Wilson v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 250, 365 F.T.R. 310; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, (1989), 91 N.R. 255; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, (1999), 236 N.R. 1; *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483; *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396; *Thomson v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 253, 365 C.R.R. (2d) 180; *Canada (Attorney General) v. Lesiuk*, 2003 FCA 3, [2003] 2 F.C. 697; *Quebec (Attorney General) v. A*, 2013 SCC 5, [2013] 1 S.C.R. 61; *Centrale des syndicats du Québec v. Quebec (Attorney General)*, 2018 SCC 18, [2018] 1 S.C.R. 522; *Quebec (Attorney General) v. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2018 SCC 17, [2018] 1 S.C.R. 464; *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Newfoundland)*, [1989] 1 S.C.R. 922, (1989), 96 N.R. 227; *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989, (1999), 244 N.R. 33; *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Nadeau v. Canada (Revenue Agency)*, 2018 FCA 214, affd 2017 FPSLRB 27; *Crossroads Regional Health Authority v. Alberta Union of Provincial Employees* (2002), 105 L.A.C. (4th) 78; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 454*, 2004 SKQB 102, 246 Sask. R. 260, affd 2005 SKCA 30, 257 Sask. R. 199; *Ontario Liquor Control Board v. Ontario Public Service Employees Union* (2009), 182 L.A.C. (4th) 116, 2009 CanLII 15418; *SaskPower v. Unifor, Local 649*, [2015] S.L.A.A. No. 21 (QL).

APPEAL from a Federal Court decision (2017 FC 557) dismissing the appellants' application for judicial review seeking declarations of invalidity in respect of portions of the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act* (RCMPSA) and the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations* (Regulations) and also seeking to have entitlement to pension buy-back rights read into the RCMPSA and the Regulations. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Paul Champ and *Bijon Roy* for appellants.
Gregory Tzemenakis and *Youri Tessier-Stall* for respondent.

DÉCISIONS CITÉES :

Gingras c. Canada, [1994] 2 C.F. 734, 1994 CanLII 3475 (C.A.); *Wilson c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 250; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 1989 CanLII 2; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, 1989 CanLII 675; *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483; *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396; *Thomson c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 253; *Canada (Procureur général) c. Lesiuk*, 2003 CAF 3, [2003] 2 C.F. 697; *Québec (Procureur général) c. A*, 2013 CSC 5, [2013] 1 R.C.S. 61; *Centrale des syndicats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2018 CSC 18, [2018] 1 R.C.S. 522; *Québec (Procureure générale) c. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2018 CSC 17, [2018] 1 R.C.S. 464; *Renvoi : Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Nadeau c. Canada (Agence du revenu)*, 2018 CAF 214, confirmant 2017 CRTESPF 27; *Crossroads Regional Health Authority v. Alberta Union of Provincial Employees* (2002), 105 L.A.C. (4th) 78; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 454*, 2004 SKQB 102, 246 Sask. R. 260, conf. par 2005 SKCA 30, 257 Sask. R. 199; *Ontario Liquor Control Board v. Ontario Public Service Employees Union* (2009), 182 L.A.C. (4th) 116, 2009 CanLII 15418; *SaskPower v. Unifor, Local 649*, [2015] S.L.A.A. No. 21 (QL).

APPEL d'une décision par laquelle la Cour fédérale (2017 CF 557) a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelantes visant à faire déclarer invalides certaines dispositions de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* (LPRGRC) et du *Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* (Règlement) et à obtenir de la Cour qu'elle donne à la LPRGRC et au Règlement une interprétation leur permettant de racheter du service ouvrant droit à pension. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Paul Champ et *Bijon Roy*, pour les appelantes.
Gregory Tzemenakis et *Youri Tessier-Stall*, pour l'intimé.

SOLICITORS OF RECORD

Champ & Associates, Ottawa, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] GLEASON J.A.: The appellants are former regular members of the Royal Canadian Mounted Police force and are also women and mothers. When their children were young, they took advantage of the RCMP's job sharing policy to work reduced hours (by sharing a full-time job with another RCMP officer) in order to balance the demands associated with their jobs and the need to care for their children. By virtue of provisions in the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. R-11 (the RCMPSA) and the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations*, C.R.C., c. 1393 (the Regulation), the appellants' pension benefits for the job-sharing periods were based on the hours the appellants regularly worked under their job-sharing arrangements, calculated in the same fashion as pension benefits are calculated for other RCMP members who work part-time hours.

[2] The appellants allege that this pro-rated calculation infringes their equality rights guaranteed by section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter) because they say they were treated less favourably than those who are absent from work on leave without pay of more than three months' duration. RCMP members who take such leaves are afforded the option of treating the period of leave without pay as fully pensionable, with pension for the leave period being calculated based on the hours regularly worked immediately prior to the leave, provided the member makes the necessary additional contributions for the leave period. The appellants could have opted to take unpaid care and nurturing leave instead of opting to job share. Had they done so, they could have opted to buy back their pensions for the period of the leave and not had their pension benefits reduced.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Champ & Associates, Ottawa, pour les appelantes.
La sous-procureure générale du Canada, pour l'intimé.

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

[1] LA JUGE GLEASON, J.C.A. : Les appelantes sont d'anciennes membres régulières de la Gendarmerie royale du Canada qui sont également mères. Lorsque leurs enfants étaient jeunes, elles ont profité de la politique de partage de poste de la GRC pour réduire leurs heures de travail (en partageant un poste à temps plein avec un autre membre de la GRC) en vue de concilier les exigences de leur emploi et la nécessité d'assurer les soins de leurs enfants. En vertu de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-11 (la LPRGRC) et du *Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*, C.R.C., ch. 1393 (le Règlement), les prestations de retraite des appelantes pendant les périodes de partage de poste étaient calculées en fonction de l'horaire régulier des appelantes dans le cadre de leurs ententes de partage de poste, c'est-à-dire de la même façon que les prestations de retraite des membres de la GRC qui travaillent à temps partiel.

[2] Les appelantes soutiennent que ce calcul pondéré viole le droit à l'égalité que leur garantit l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte) parce qu'elles auraient été traitées moins favorablement que les personnes ayant pris un congé non payé d'une durée de plus de trois mois. Les membres de la GRC qui prennent de tels congés ont la possibilité de compter la période de congé comme du service ouvrant droit à pension, la pension pour la période de congé étant calculée en fonction de leur horaire de travail régulier avant le congé, à condition qu'ils versent les cotisations supplémentaires requises. Les appelantes auraient pu opter pour le congé non payé pour s'occuper de leurs enfants plutôt que pour l'entente de partage de poste. Si elles l'avaient fait, elles auraient pu racheter leurs pensions pour les périodes où elles auraient été en congé et elles n'auraient subi aucune réduction de prestations de pension.

[3] The appellants allege that the failure to provide them with an equivalent pension buy-back option for the job-sharing period violates their equality rights guaranteed under section 15 of the Charter because they say they were afforded unequal benefit of the law by reason of the intersecting grounds of sex and family or parental status. More specifically, they assert that in light of the pension treatment afforded to RCMP members on leave without pay, they have a right to require that the non-worked hours during their job sharing periods be treated as periods of leave without pay. They accordingly allege that they ought to have been given the option to buy back the equivalent of these non-worked hours so their pensions for the job-sharing period would be the same as they would have been had they taken leave without pay or worked full-time hours.

[4] The appellants commenced an application for judicial review in the Federal Court, seeking declarations of invalidity in respect of portions of the RCMPSPA and the Regulation and also seeking to have entitlement to pension buy-back rights read into the RCMPSPA and the Regulation. In a decision reported as 2017 FC 557, the Federal Court (*per* Kane J.) dismissed the appellants' application, finding that they had failed to establish that their equality rights had been infringed.

[5] For the reasons set out below, I agree with the conclusion reached by the Federal Court and would accordingly dismiss this appeal.

I. The RCMP Pension Plan

[6] It is useful to commence by reviewing the relevant provisions in the RCMPSPA and the Regulation, which currently apply to the issues in this appeal. The RCMPSPA and the Regulation were amended in 2006 to provide for differential pension treatment for part-time and full-time members and employees. However, the RCMPSPA and the Regulation were applied in an identical fashion prior to 2006 to the appellants; therefore, nothing in this appeal turns on the dates the amendments came into force.

[3] Les appelantes soutiennent qu'en les privant de cette option de racheter le service ouvrant droit à pension correspondant à la période où elles ont partagé un poste, on enfreint leur droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la Charte, car on ne leur a pas accordé le même bénéfice de la loi en raison de motifs de discrimination interreliés, c'est-à-dire le sexe et la situation familiale ou parentale. Plus précisément, elles affirment qu'à la lumière du traitement des pensions des membres de la GRC en congé non payé, elles sont en droit d'exiger que les heures non travaillées durant leurs périodes de partage de poste soient comptées comme des périodes de congé non payé. Elles soutiennent donc qu'elles auraient dû avoir la possibilité de racheter l'équivalent de ces heures non travaillées afin que leur pension pour la période de partage de poste soit la même que si elles avaient pris un congé non payé ou travaillé à temps plein.

[4] Les appelantes ont présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale afin de faire déclarer invalides les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement et d'obtenir de la Cour qu'elle donne à la LPRGRC et au Règlement une interprétation leur permettant de racheter du service ouvrant droit à pension. Dans une décision de la juge Kane, dont la référence est 2017 CF 557, la Cour fédérale a rejeté la demande des appelantes, puisqu'elles n'avaient pas réussi à démontrer que leur droit à l'égalité avait été enfreint.

[5] Pour les motifs exposés ci-après, je souscris à la conclusion de la Cour fédérale et, par conséquent, je rejetterais l'appel.

I. Le régime de retraite de la GRC

[6] Il est utile de commencer par examiner les dispositions de la LPRGRC et du Règlement qui s'appliquent aux questions à trancher dans le présent appel. En 2006, on a modifié la LPRGRC et le Règlement afin d'offrir un traitement différentiel aux employés et aux membres à temps plein et à temps partiel. Toutefois, la LPRGRC et le Règlement ont été appliqués de la même façon aux appelantes avant 2006. Par conséquent, dans le présent appel, les dates d'entrée en vigueur des modifications n'importent pas.

[7] The RCMP Pension Plan (or the Plan), established by the RCMPSA and the Regulation, is a contributory defined benefit plan that provides pension entitlements very similar to those afforded to federal public servants under the *Public Service Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. P-36. Under the section 5 of the RCMPSA and section 5.2 of the Regulation, participation in the RCMP Pension Plan is compulsory for all RCMP members (both regular and civilian) working at least 12 hours per week.

[8] Part-time and full-time years of service are counted in an identical fashion for purposes of accrual of pensionable service under the Plan: RCMPSA, section 6. A year of part-time service is therefore counted as a year of pensionable service the same way as a year of full-time service would be counted. However, contributions and benefits are based on the hours regularly worked by members and are thus pro-rated for part-time members, based on the part-time hours regularly worked: RCMPSA, subsection 10(1); Regulation, ss. 5.4, 17.1–17.3.

[9] Part-time and full-time members and employees are defined in section 2.1 of the Regulation. Of pertinence to this appeal are the definitions of part-time and full-time member, which read as follows:

2.1 ...

full-time member means a member of the Force who is engaged to work the normal number of hours of work per week for members of the Force;

...

part-time member means a member of the Force who is engaged to work on average not fewer than the number of hours of work per week set by subsection 5.2(1), but who is not a full-time member.

Subsection 5.2(1) of the Regulation sets the minimum number of hours per week for part-time Plan membership at 12.

[7] Le Régime de retraite de la GRC (ou le Régime), établi par la LPRGRC et le Règlement, est un régime contributif à prestations déterminées qui offre des droits à pension très semblables à ceux accordés aux fonctionnaires fédéraux par la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36. Aux termes de l'article 5 de la LPRGRC et de l'article 5.2 du Règlement, tous les membres de la GRC (tant réguliers que civils) qui travaillent au moins 12 heures par semaine sont tenus de participer au régime de retraite de la GRC.

[8] Les années de service à temps partiel et à plein temps sont comptées de la même façon aux fins de l'accumulation du service ouvrant droit à pension pour l'application du régime (LPRGRC, article 6). Une année de service à temps partiel est donc comptée comme une année de service ouvrant droit à pension au même titre qu'une année de service à plein temps. Toutefois, les cotisations et les prestations sont déterminées en fonction des heures de travail régulières des membres. Par conséquent, elles sont calculées au prorata des heures normales de travail pour les membres à temps partiel (LPRGRC, paragraphe 10(1); Règlement articles 5.4, 17.1-17.3).

[9] Les termes « employé à plein temps », « employé à temps partiel », « membre à plein temps » et « membre à temps partiel » sont définis à l'article 2.1 du Règlement. Les deux dernières sont pertinentes en l'espèce. Elles sont ainsi rédigées :

2.1[...]

membre à plein temps Le membre de la Gendarmerie qui est engagé pour effectuer le nombre normal d'heures de travail par semaine des membres de la Gendarmerie.

[...]

membre à temps partiel Le membre de la Gendarmerie qui est engagé pour effectuer en moyenne un nombre d'heures de travail par semaine non inférieur à celui fixé au paragraphe 5.2(1), mais qui n'est pas membre à plein temps.

Le paragraphe 5.2(1) du Règlement fixe à 12 heures le nombre minimal d'heures par semaine ouvrant droit au régime en tant que membre à temps partiel.

[10] By virtue of section 6.1 of the RCMPSPA and section 10 of the Regulation, RCMP Pension Plan members who are on leave without pay for a period of three months or more are provided the option of treating the leave period as either pensionable or non-pensionable service. If they opt for the former, their contributions and benefits for the period of the leave are premised on the pay for the hours they regularly worked prior to the leave: RCMPSPA, subsection 27(1); Regulation, s. 5.8. If members elect to treat a period of leave as pensionable service, they are required to make extra contributions—i.e. buy-back their service: RCMPSPA, subparagraph 6(b)(ii)(K) and paragraph 7(1)(i); Regulation, paragraph 10(1)(b). The buy-back rate generally applicable is double the contribution the contributor would otherwise have made plus interest: Regulation, paragraph 10(1)(b) and section 10.8. Thus, for those working part-time hours before going on leave, the required contribution and amount of pension payable for the buy-back period is pro-rated based on the part-time hours regularly worked by the member immediately prior to the leave: Regulation, section 10.1.

[11] The Government of Canada is the sponsor of the RCMP Pension Plan and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness is the Minister responsible for the Plan. The administration of the Plan is shared between the RCMP and the Department of Public Works and Government Services Canada, with the former being responsible for developing legislation and related policies and the latter being responsible for day-to-day administration, including determining eligibility for pension benefits, calculating and paying benefits: see *Department of Public Works and Government Services Act*, S.C. 1996, c. 16, section 13. The Treasury Board is responsible for setting contribution rates: RCMPSPA, subsection 5(1).

[12] Under the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 and the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, the Treasury Board is the employer of members of the RCMP: *Gingras v. Canada*, [1994] 2 F.C. 734, 113 D.L.R. (4th) 295 (C.A.), at page 753; *Wilson v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 250, 365 F.T.R. 310, at paragraphs 30 and 32. The Treasury Board is empowered to determine and regulate the pay to

[10] Par l'opération de l'article 6.1 de la LPRGRC et de l'article 10 du Règlement, les participants au régime de retraite de la GRC qui sont en congé non payé pendant trois mois ou plus peuvent compter ou non la période de congé comme du service ouvrant droit à pension. S'ils choisissent la première option, leurs cotisations et leurs prestations pour la période de congé seront déterminées en fonction de leur horaire régulier de travail avant le congé (LPRGRC, paragraphe 27(1); Règlement, article 5.8). Dans ce cas, ils doivent verser des cotisations supplémentaires, c'est-à-dire racheter leur service (LPRGRC, sous-alinéa 6b)(ii)(K), et alinéa 7(1)i); Règlement, alinéa 10(1)b)). Le taux de rachat généralement applicable correspond au double de la cotisation que le participant aurait autrement versée, plus les intérêts (Règlement, alinéa 10(1)b) et article 10.8). Ainsi, pour ceux qui travaillent à temps partiel avant de partir en congé, la cotisation et la somme payable pour le rachat de service sont calculées au prorata des heures habituelles de travail du membre à temps partiel avant le congé (Règlement, article 10.1).

[11] Le gouvernement du Canada est le promoteur du régime de retraite de la GRC; le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en est le ministre responsable. La GRC et le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada se partagent l'administration du régime. La GRC est responsable d'élaborer la réglementation et les politiques afférentes et le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux est responsable de l'administration courante du régime, notamment de déterminer l'admissibilité aux prestations de retraite, de les calculer et de les verser (voir la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, L.C. 1996, ch. 16, article 13). Le Conseil du Trésor est responsable de l'établissement des taux de cotisation (LPRGRC, paragraphe 5(1)).

[12] La *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, et la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, disposent que le Conseil du Trésor est l'employeur des membres de la GRC (*Gingras c. Canada*, [1994] 2 C.F. 734, 1994 CanLII 3475 (C.A.), à la page 753; et *Wilson c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 250, aux paragraphes 30 et 32). Le Conseil du Trésor est habilité à déterminer et

which RCMP members are entitled for services rendered, their hours of work, leave and related matters: *Financial Administration Act*, paragraph 11.1(1)(c); *Royal Canadian Mounted Police Act*, sections 20.1 and 22.1. In practice, the Treasury Board has delegated decision-making responsibility for many of these matters to the RCMP.

[13] Neither the RCMPSPA nor the Regulation contains any provision aimed specifically at those who work under a job-sharing arrangement. The appellants and all other RCMP members who job-shared were treated as part-time members for the periods they job-shared as they were considered to have then been engaged to work less than full-time hours and to have not been on a period of leave in excess of three months' duration. The appellants' pensions are therefore less than they would have been had they worked full-time hours throughout their careers or than they would have been had they taken unpaid care and nurturing leave instead of job-sharing and had opted to exercise buy-back rights.

II. The Evidence before the Federal Court

[14] As the appellants proceeded by way of application under sections 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, the evidence consists of affidavits as well as the transcripts of the cross-examinations of several of the affiants.

[15] Each of the appellants provided an affidavit, detailing why she chose to job-share and also detailing the pension treatment she was afforded for the period of job-sharing. The appellants also deposed to the affront they felt by reason of the reduction in their pensions for the period of job-sharing, asserting they believe that the reduction evinces a lack of appreciation for female RCMP officers who chose to have children. However, none of them provided evidence comparing the pecuniary value of the job-sharing arrangement, inclusive of the reduced pension treatment, with the pecuniary value of an equivalent period of leave without pay.

[16] One of the appellants, Ms. Fraser, provided evidence that the cost of repurchasing her pension for a

à régler les traitements des membres de la GRC, leurs horaires et leurs congés, ainsi que les questions connexes (*Loi sur la gestion des finances publiques*, alinéa 11.1(1)c); *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, articles 20.1 et 22.1). En pratique, le Conseil du Trésor a délégué à la GRC la responsabilité décisionnelle concernant bon nombre de ces questions.

[13] Aucune disposition de la LPRGRC ou du Règlement ne vise particulièrement ceux qui participent à une entente de partage de poste. Les appelantes et les autres membres de la GRC qui partageaient un emploi étaient considérées comme des membres à temps partiel pendant les périodes de partage de poste, car elles étaient réputées avoir été engagées pour travailler à temps partiel et ne pas avoir été en congé pendant plus de trois mois. Les pensions des appelantes sont donc inférieures à ce qu'elles auraient été si les appelantes avaient travaillé à temps plein tout au long de leur carrière ou si elles avaient pris un congé non payé pour s'occuper de leurs enfants et avaient exercé leurs droits de rachat de service au lieu de partager un emploi.

II. La preuve dont la Cour fédérale était saisie

[14] Les appelantes ont déposé une demande fondée sur les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7. La preuve est composée d'affidavits et des transcriptions du contre-interrogatoire de plusieurs des souscripteurs d'affidavits.

[15] Chacune des appelantes a déposé un affidavit, où elle décrit pourquoi elle a décidé de partager un poste et le traitement accordé à sa pension pendant la période de partage de poste. Dans leur affidavit, elles se disent également insultées de la réduction de leur pension découlant de la période de partage de poste, car elles y voient un manque d'estime à l'égard des membres de la GRC qui choisissent d'avoir des enfants. Cependant, aucune d'entre elles n'a fourni de preuve comparant la valeur pécuniaire de l'entente de partage de poste, y compris la pension réduite, avec celle d'une période équivalente de congé non payé.

[16] Une des appelantes, M^{me} Fraser, a produit des éléments démontrant que le coût du rachat du service

three-year leave without pay totalled approximately \$24 000 and another, Ms. Pilgrim, deposed that her pension was reduced by approximately five percent as a result of treating the three years she worked under a job-sharing arrangement as part-time service under the RCMP Pension Plan, but provided only a hypothetical calculation to support this claim. There is no other evidence as to the financial impact of the pension treatment afforded to RCMP members who job-share or as to the comparative value of an equivalent period of leave without pay.

[17] Similarly, there was very little evidence about the number of RCMP members who have opted to job share or to work part-time and no evidence about those who have opted to take an unpaid leave of absence. One of the appellants' affiants conducted an informal e-mail survey of co-workers, which suggested that 34 regular RCMP members had chosen to job-share over the period from the inception of the job-sharing policy in 1998 until 2002. However, no evidence was provided as to the reasons they elected to job-share.

[18] A witness tendered on behalf of the respondent provided a snap shot of the situation as of May 11, 2010 and as of May 11, 2014. On the former date, there were 11 regular and 16 civilian RCMP members who were job-sharing and 74 civilian and regular RCMP members who were working part-time. On the latter date, there were no regular and 14 civilian RCMP members who were job-sharing and 78 civilian and regular RCMP members who were working part-time hours. All the job-sharers were women, but for many of them the reasons for job-sharing were reported to be unrelated to the need to care for young children. No evidence was provided as to the total percentage of female RCMP members or as to the proportion of them that might have children. Likewise, there was no evidence as to the sex or parental status of those who worked part-time or who took leaves of absence of three months or more. Nor do we have any idea of how many members may have opted to take leaves without pay.

ouvrant droit à pension pour trois ans de congé non payé s'élevait à près de 24 000 \$. Une autre appelante, M^{me} Pilgrim, a affirmé que sa pension avait été réduite d'environ cinq p. 100 du fait que ses trois années de partage de poste ont été comptabilisées comme du service à temps partiel dans le cadre du régime de retraite de la GRC. Toutefois, elle n'a fourni qu'un calcul hypothétique à l'appui de cette affirmation. Elles n'ont produit aucune autre preuve des répercussions financières du traitement de la pension accordée aux membres de la GRC qui partagent un poste ni de la valeur comparative d'une période équivalente de congé non payé.

[17] De même, très peu d'éléments de preuve concernaient le nombre de membres de la GRC ayant choisi de partager leur poste ou de travailler à temps partiel, et aucun ne concernait ceux ayant opté pour le congé non payé. Un des souscripteurs d'affidavits des appelantes a mené un sondage informel par courriel auprès de collègues. Les résultats portent à croire que 34 membres réguliers de la GRC ont décidé de partager un poste entre 1998, année d'entrée de vigueur de la politique de partage de poste, et 2002. Cependant, rien ne dit pourquoi ils ont choisi de partager leur poste.

[18] Un témoin a présenté, pour le compte de l'intimé, un aperçu de la situation en date du 11 mai 2010 et du 11 mai 2014. En date du 11 mai 2010, 11 membres réguliers et 16 membres civils de la GRC partageaient un emploi et 74 membres civils et réguliers de la GRC travaillaient à temps partiel. En date du 11 mai 2014, 14 membres civils et aucun membre régulier de la GRC partageaient un emploi et 78 membres civils et réguliers de la GRC travaillaient à temps partiel. Toutes les personnes qui partageaient un emploi étaient des femmes, mais nombre d'entre elles ont affirmé que ce choix n'avait pas à voir avec le soin de jeunes enfants. Aucune preuve n'a été fournie quant au pourcentage total de membres féminins de la GRC ou quant à la proportion d'entre elles qui ont des enfants. De même, aucune preuve n'a été produite quant au sexe ou à la situation parentale des personnes qui travaillaient à temps partiel ou qui prenaient des congés de trois mois ou plus. Nous ne savons pas non plus combien de membres ont pris un congé non payé.

[19] In addition to the foregoing, the appellants filed expert evidence, which showed that, in Canada, women, including working women, disproportionately shoulder the burden associated with child-rearing and that working women in particular face role overload due to the competing demands on their time. The appellants' expert also opined that these stressors may be particularly acute for women in policing, and most especially for those who work in rural and isolated areas with limited access to child care.

III. The Decision of the Federal Court

[20] I move to next detail the salient findings made by the Federal Court.

[21] After reviewing the evidence, the Federal Court commenced its analysis by rejecting the appellants' assertion that they were full-time members who merely worked reduced hours on a temporary basis when they job-shared. Relying on the terms of the applicable RCMP policies, the terms of the job-sharing agreements signed by the appellants and the fact that the appellants had regularly scheduled part-time hours when job-sharing, the Federal Court held that the appellants worked on a part-time basis when they job-shared. The Federal Court also held that the appellants were not periodically on leave without pay when job-sharing, finding that leave without pay "is a different status that reflects that the member has no assigned hours and no attachment to the workplace during the time on [leave]" (reasons, at paragraph 55).

[22] The Federal Court then moved to consider the appellants' Charter arguments, applying the two-step test for discrimination elucidated by the Supreme Court of Canada in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, (1989), 91 N.R. 255 (*Andrews*); *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, (1999), 236 N.R. 1 (*Law*); *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483 (*Kapp*); and *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12,

[19] En plus de ce qui précède, les appelantes ont déposé en preuve un témoignage d'expert, qui démontrait qu'au Canada, les femmes, y compris les travailleuses, assument de façon disproportionnée le fardeau associé à l'éducation des enfants et que les travailleuses sont souvent surmenées en raison des différentes exigences concomitantes qu'elles doivent concilier. L'expert des appelantes est également d'avis que ces facteurs de stress peuvent être particulièrement importants pour les policières, et plus particulièrement pour celles qui travaillent en région rurale et isolée, où l'accès aux services de garde est limité.

III. La décision de la Cour fédérale

[20] Examinons les principales conclusions de la Cour fédérale.

[21] Après avoir examiné la preuve, la Cour fédérale commence son analyse en rejetant l'affirmation des appelantes selon laquelle elles étaient des membres à plein temps qui avaient réduit temporairement leurs heures lorsqu'elles partageaient un emploi. Compte tenu du libellé des politiques applicables de la GRC, des modalités des ententes de partage de poste signées par les appelantes et du fait que les appelantes avaient un horaire régulier à temps partiel pendant la période de partage de poste, la Cour fédérale conclut que les appelantes travaillaient à temps partiel lorsqu'elles partageaient leur emploi. La Cour fédérale conclut également que les appelantes n'étaient pas partiellement en congé non payé lorsqu'elles partageaient un poste, le congé non payé étant « un statut différent dans le cadre duquel le membre ne se fait attribuer aucune heure de travail et [...] n'a aucun lien avec le milieu de travail pendant la période de congé en question » (motifs, au paragraphe 55).

[22] La Cour fédérale examine ensuite les arguments des appelantes relatives à la Charte à la lumière du critère à deux volets permettant de déterminer s'il y a eu discrimination énoncé par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 1989 CanLII 2 (*Andrews*); *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, 1999 CanLII 675 (*Law*); *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483 (*Kapp*) et

[2011] 1 S.C.R. 396 (*Withler*). The Federal Court noted the test involves asking two questions: first, whether the impugned law creates a distinction based on grounds enumerated in section 15 of the Charter or on analogous grounds and, second, whether any such distinction creates or perpetuates a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping.

[23] Relying on the above-mentioned cases as well as the decision of the Supreme Court of Canada in *Kahkewistahaw First Nation v. Taypotat*, 2015 SCC 30, [2015] 2 S.C.R. 548 (*Taypotat*) and the decisions of this Court in *Grenon v. Canada*, 2016 FCA 4 (*Grenon*) and *Thomson v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 253 (*Thomson*), the Federal Court stated at paragraph 107 of its reasons that the relevant principles for step one of the section 15 Charter analysis may be summarized as follows:

- Section 15 protects substantive equality. Substantive equality seeks to prevent conduct that perpetuates arbitrary disadvantage because of membership in an enumerated or analogous group.
- Discriminatory distinctions are those which have the effect of perpetuating an arbitrary disadvantage because of membership in an enumerated or analogous group.
- Not all differential treatment or distinctions that impose burdens or deny benefits are discriminatory and ... contrary to the *Charter*.
- A mirror comparator group is not required to identify a distinction. However, comparison is inherent in the notion of identifying a distinction.
- Indirect or adverse effects discrimination focuses on the effect of the law or measure on the group. Historical disadvantage may demonstrate that the law imposes a burden or denies a benefit not imposed on or denied to others.
- The qualitative differential impact must be assessed. Numerical imbalances will not be sufficient to demonstrate that a law or measure is discriminatory.

Withler c. Canada (Procureur général), 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396 (*Withler*). Elle rappelle que le critère exige de trancher deux questions : premièrement, la loi crée-t-elle une distinction fondée sur un motif énuméré à l'article 15 ou un motif analogue et, deuxièmement, la distinction crée-t-elle un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application d'un stéréotype?

[23] Sur le fondement des arrêts mentionnés plus haut de même que de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Première Nation de Kahkewistahaw c. Taypotat*, 2015 CSC 30, [2015] 2 R.C.S. 548 (*Taypotat*) et de ceux de la Cour d'appel fédérale dans les affaires *Grenon c. Canada*, 2016 CAF 4 (*Grenon*) et *Thomson c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 253 (*Thomson*), la Cour fédérale énumère au paragraphe 107 de ses motifs les principes pertinents dans l'examen du premier volet de l'analyse qu'appelle l'article 15 de la Charte. Elle les résume ainsi :

- L'article 15 protège l'égalité réelle. L'égalité réelle vise à empêcher les comportements qui perpétuent un désavantage arbitraire en raison de l'appartenance à un groupe énuméré ou analogue.
- Les distinctions discriminatoires sont celles ayant pour effet de perpétuer un désavantage arbitraire en raison de l'appartenance à un groupe énuméré ou analogue.
- Ce ne sont pas toutes les différences de traitement ou distinctions qui imposent des fardeaux ou qui entraînent le refus de bénéfices qui sont discriminatoires et, en conséquence, contraires à la Charte.
- Il n'est pas nécessaire de désigner un groupe de comparaison identique pour déceler une distinction. Cependant, la comparaison est inhérente au concept de constatation de l'existence d'une distinction.
- La discrimination indirecte, ou la discrimination découlant d'effets préjudiciables[,] a surtout trait à l'effet de la loi ou de la mesure sur le groupe. Les groupes traditionnellement désavantagés peuvent démontrer que la loi leur impose un fardeau qui n'est pas imposé aux autres, ou refuse de leur accorder un avantage qui est accordé aux autres.
- Les différences de répercussions de nature qualitative doivent être appréciées. Les déséquilibres de nature numérique ne sont pas suffisants pour démontrer qu'une loi ou une mesure est discriminatoire.

- Applied to the present case, the law must affect the [appellants] because of their sex or parental status and not as a consequence of this status; there must be a “qualitative nexus between the law and the group”. [Emphasis in original.]

[24] Applying these principles to the appellants’ situation, the Federal Court concluded that the appellants had failed to show that the impugned provisions in the RCMPSA and Regulation create a distinction on a ground enumerated in section 15 of the Charter or on an analogous ground. More specifically, the Federal Court concluded that the appellants had failed to establish that they had been adversely impacted by the impugned provisions and that, even if such a demonstration had been made, any impact they incurred was not because of their sex and/or family or parental status, but rather because they had worked part-time hours. The Court concluded that there was no nexus between the impugned provisions in the RCMPSA and the Regulation and an enumerated or analogous ground and that, as in *Grenon*, “[t]he Charter argument fail[ed] because it confounds the underlying social circumstances with the consequences of the law” (reasons, at paragraph 139, citing from *Grenon*, at paragraph 43).

[25] The Federal Court then moved on to consider the second portion of the section 15 test and, relying on the decisions of the Supreme Court of Canada in *Law, Kapp, Withler* and *Taypotat*, as well as the decisions of this Court in *Miceli-Riggins v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 158, [2014] 4 F.C.R. 709 (*Miceli-Riggins*) and *Canada (Attorney General) v. Lesiuk*, 2003 FCA 3, [2003] 2 F.C. 697 (*Lesiuk*), held at paragraph 166 of its reasons that the relevant principles for the second step of the section 15 analysis can be summarized as follows:

- Substantive inequality, or discrimination, may be established by:
- Showing that the impugned law, in its purpose or effect, perpetuates prejudice and disadvantage to members of a group on the basis of their personal characteristics. Perpetuation of disadvantage typically occurs when the law treats a historically disadvantaged group in a way that exacerbates the situation of the group.

- Si on applique le raisonnement à la présente affaire, la loi doit affecter les [appelantes] en raison de leur sexe ou de leur statut de parent, et non en conséquence de ce statut; il doit y avoir un « lien qualitatif entre la loi et le groupe ». [Soulignement dans l’original.]

[24] Ayant appliqué ces principes à la situation des appelantes, la Cour fédérale conclut qu’elles n’ont pas démontré que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement créent de la discrimination fondée sur un motif énuméré à l’article 15 de la *Charte* ou un motif analogue. Plus précisément, la Cour fédérale est d’avis que les appelantes n’ont pas réussi à démontrer un effet préjudiciable à leur égard. Même si elles y étaient parvenues, un tel effet ne découlerait pas de leur appartenance au sexe féminin ou de leur situation familiale ou parentale, mais bien du fait qu’elles aient travaillé à temps partiel. Selon la Cour, il n’y a pas de lien entre les dispositions de la LPRGRC et du Règlement et un motif énuméré ou analogue. Renvoyant à l’arrêt *Grenon*, la Cour fédérale explique « “[l]’argument fondé sur la Charte ne saurait être retenu, car il confond les circonstances sociales sous-jacentes et les conséquences de la loi” » (motifs, au paragraphe 139, mentionnant *Grenon*, au paragraphe 43).

[25] La Cour fédérale se penche ensuite sur le deuxième volet de l’analyse qu’appelle l’article 15 et, s’appuyant sur les arrêts *Law, Kapp, Withler* et *Taypotat* rendus par la Cour suprême du Canada, de même que sur les arrêts *Miceli-Riggins c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 158, [2014] 4 R.C.F. 709 (*Miceli-Riggins*) et *Canada (Procureur général) c. Lesiuk*, 2003 CAF 3, [2003] 2 C.F. 697 (*Lesiuk*), de la Cour d’appel fédérale résume au paragraphe 166 de ses motifs les principes applicables à cette étape :

- La façon de faire la preuve de l’inégalité réelle ou de la discrimination est de démontrer que :
- La mesure contestée, dans son objet ou son effet, perpétue un préjugé ou un désavantage à l’égard des membres d’un groupe en raison de leurs caractéristiques personnelles. Règle générale, il y a perpétuation d’un désavantage lorsqu’une mesure législative appliquée, à un groupe historiquement défavorisé, un traitement qui a pour effet d’aggraver sa situation.

- Showing that the disadvantage imposed by the law is based on a stereotype that does not correspond to the actual circumstances and characteristics of the claimant or claimant group.
- In determining whether a social benefits scheme creates a distinction and perpetuates a disadvantage, the contextual analysis includes consideration of the ameliorative effect of the law or scheme, the multiplicity of interests it seeks to balance, the intended beneficiaries, whether the lines have been drawn appropriately *vis a vis* the intent of the scheme and the persons impacted, the allocation of resources and the policy goals of the architects of the scheme.
- Perfect correspondence between a social benefits scheme and the needs and circumstances of its claimants is not required.
- Not all distinctions amount to discrimination; a section 15 violation cannot be found simply because “social benefits legislation leaves a group, even a vulnerable group, outside the benefits scheme” (*Miceli-Riggins*, at para 59).
- Le désavantage imposé par une mesure législative repose sur un stéréotype qui ne reflète pas la situation et les caractéristiques véritables du demandeur ou du groupe.
- Pour déterminer si un régime de prestations sociales crée une distinction et perpétue un désavantage, l’analyse contextuelle comporte l’examen de l’effet d’amélioration de la mesure législative ou du régime contesté, de la multiplicité d’intérêts qu’elle tente de concilier, des bénéficiaires visés, de l’évaluation de l’opportunité générale des limites établies compte tenu de l’intention du régime et des personnes touchées, de l’affectation des ressources et des objectifs d’intérêt public visés par le législateur.
- Point n’est besoin que le programme de prestations corresponde parfaitement à la situation et aux besoins véritables du groupe de demandeurs.
- Une distinction ne crée pas dans tous les cas une discrimination; on ne saurait pas conclure simplement à une violation de l’article 15 de la Charte du fait que « la législation en matière de prestations sociales laisse un groupe, même un groupe vulnérable, à l’extérieur du régime des prestations » (*Miceli-Riggins*, au paragraphe 59).

[26] Applying these principles to the appellants’ situation, the Federal Court held that the appellants had failed to show that the impugned provisions in the RCMPSPA and Regulation create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping. More specifically, the Federal Court held that the impugned provisions were not shown to perpetuate disadvantage as there was no evidence that the RCMPSPA was a disincentive to recruitment of women to the RCMP or of any historic disadvantage to women or women with parental status arising from the RCMP Pension Plan. The Federal Court also noted that the impugned provisions in the RCMPSPA and Regulation needed to be considered in the context of the Plan as a whole and, as in *Miceli-Riggins*, the appellants “were not able to make contributions at the full-time rate and to receive full pension benefits on retirement because they did not meet a requirement of the plan” (reasons, at paragraph 179). The Federal Court also noted that there was no evidence of the sort of stereotype alleged by the appellants that women who seek to combine the roles of wife and mother are less worthy of respect. The Federal Court finally held that, “[t]o the extent that human dignity plays

[26] Ayant appliqué ces principes à la situation des appelantes, la Cour fédérale conclut que les appelantes n’ont pas réussi à démontrer que les dispositions en litige de la LPRGRC et du Règlement créent un désavantage par la perpétuation d’un préjugé ou l’application d’un stéréotype. Plus précisément, elle affirme que rien ne démontre que les dispositions contestées perpétuent un désavantage, en l’absence de toute preuve que la LPRGRC constitue une mesure dissuasive au recrutement des femmes dans la GRC ou qu’un désavantage historique à l’égard des femmes ou des mères découle du régime de retraite de la GRC. La Cour fédérale indique également que ces dispositions doivent être examinées dans le contexte de l’ensemble du régime de pension. Tout comme dans l’affaire *Miceli-Riggins*, les appelantes « n’ont pas été en mesure de cotiser à leur régime de pension selon le taux de rémunération à temps plein et de recevoir le plein montant des prestations de pension parce qu’elles n’avaient pas répondu à l’une des exigences du régime » (motifs, au paragraphe 179). La Cour fédérale fait aussi remarquer qu’il n’y a aucune preuve quant au stéréotype invoqué par les appelantes voulant que les femmes qui cherchent

a role in assessing discrimination, there is no ‘personal sting’ or ‘singling out’ of the [appellants]” (reasons, at paragraph 185). It therefore concluded that the appellants had failed to meet the second step of the test under section 15 of the Charter.

[27] While sympathetic to the difficulties faced by working women with children in general and that the appellants in particular faced, the Federal Court concluded that “the fact that the RCMPSPA does not perfectly correspond to the [appellants’] needs does not mean that the RCMPSPA is discriminatory” (reasons, at paragraph 186). It therefore dismissed the appellants’ application, without costs.

IV. Analysis

[28] With this background in mind, it is now possible to consider the issues raised by the parties to this appeal. Given their arguments and the conclusions that I have reached, only the following issues require consideration. First, what is the appropriate standard of review? Second, did the Federal Court err in determining that the appellants and other RCMP members who chose to job-share are not full-time employees and are not on leave without pay during the hours they are not working during the job-sharing arrangement? And, finally, did the Federal Court err in determining that the impugned provisions do not infringe section 15 of the Charter?

A. *Standards of Review*

[29] I turn now to these issues. In terms of the first, the parties concur that the normal appellate standards of review set out in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235 are applicable.

[30] I agree as what is at issue in this appeal is the validity of the impugned provisions in the RCMPSPA and the Regulation as opposed to a discretionary decision of the various federal agencies who administer the

à concilier leurs rôles d’épouse et de mère soient moins dignes de respect. La Cour fédérale conclut finalement que « [d]ans la mesure où la dignité humaine est de mise pour établir l’existence de la discrimination, il n’y a aucun “stigmatisme personnel” sur les [appelantes] ni aucune “distinction” à leur égard » (motif, au paragraphe 185). Par conséquent, la Cour fédérale conclut que les appelantes n’ont pas respecté le deuxième volet de l’analyse que commande l’article 15 de la Charte.

[27] Tout en affirmant être sensible aux difficultés avec lesquelles sont aux prises les mères qui travaillent en général et les appelantes en particulier, la Cour fédérale conclut que « [l]e fait que la LPRGRC ne répond pas parfaitement aux besoins des [appelantes] ne signifie pas qu’elle est discriminatoire » (motifs, au paragraphe 186). Elle a donc rejeté la demande des appelantes, sans dépens.

IV. Analyse

[28] Ayant brossé ce tableau, nous pouvons alors examiner les questions soulevées par les parties au présent appel. Vu leurs arguments et mes conclusions, il ne reste que les questions suivantes à trancher. Premièrement, quelle est la norme de contrôle applicable? Deuxièmement, la Cour fédérale a-t-elle décidé à mauvais droit que les appelantes et les autres membres de la GRC ayant partagé un poste ne sont pas des employés à temps plein et en congé non payé durant les heures où ils ne travaillent pas? Enfin, la Cour fédérale a-t-elle fait erreur en décidant que les dispositions en litige ne portent pas atteinte au droit garanti par l’article 15 de la Charte?

A. *Normes de contrôle*

[29] Passons aux questions à trancher en l’espèce. En ce qui concerne la première, les parties conviennent que les normes qui s’appliquent habituellement en appel, énoncées dans l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, s’appliquent en l’espèce.

[30] Je conviens que l’appel porte sur la validité des dispositions en litige de la LPRGRC et du Règlement plutôt que sur une décision discrétionnaire des différents organismes fédéraux qui administrent la LPRGRC et le

RCMPA and the Regulation: see, by contrast, *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, 2018 SCC 32, [2018] 2 S.C.R. 293, 423 D.L.R. (4th) 197, at paragraph 57, “[d]iscretionary administrative decisions that engage the *Charter* are reviewed based on the administrative law framework set out by [the Supreme] Court in *Doré* [*v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395] and *Loyola* [*High School v. Quebec (Attorney General)*, 2015 SCC 12, [2015] 1 S.C.R. 613].”

[31] Therefore, the appropriate standards of review are the normal appellate standards. Under those standards, legal determinations made by the Federal Court are reviewable for correctness and findings of fact or of mixed fact and law from which a legal issue cannot be extricated are reviewable for palpable and overriding error.

B. *Did the Federal Court err in finding that RCMP members who job-share work part-time and are not on leave without pay?*

[32] I turn next to the Federal Court’s conclusions on the status of the appellants and other RCMP members who job-share. The appellants advance this argument to suggest that they are similarly situated to full-time employees on a period of leave without pay of three months’ duration or more.

[33] The Federal Court’s conclusions that the appellants and others who job-share are not full-time members within the meaning of the RCMPA and the Regulation and are not on leave without pay are largely factual. Contrary to what the appellants assert, I see no palpable and overriding error in either conclusion.

[34] Insofar as concerns the issue of full-time status, section 2.1 of the Regulation defines a “full-time member” for purposes of the RCMP Pension Plan as one who is engaged to work the normal number of hours for an RCMP member, which the parties concur is 40 hours per

Règlement (voir, par opposition, *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, 2018 CSC 32, [2018] 2 R.C.S. 293, au paragraphe 57 : « [I]es décisions administratives de nature discrétionnaire qui font intervenir la *Charte* sont examinées selon le cadre d’analyse de droit administratif qu’a établi la Cour [suprême] dans les arrêts *Doré* [*c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395] et [*École secondaire*] *Loyola* [*c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613] »).

[31] Par conséquent, les normes de contrôle applicables en l’espèce sont celles qui s’appliquent habituellement en appel. Les conclusions de droit de la Cour fédérale sont assujetties à la norme de la décision correcte, tandis que les conclusions de fait ou les conclusions mixtes de fait et de droit dont on ne peut dégager une question de droit sont assujetties à la norme de l’erreur manifeste et dominante.

B. *La Cour fédérale a-t-elle conclu à mauvais droit que les membres de la GRC qui partagent un emploi travaillent à temps partiel et ne sont pas en congé non payé?*

[32] Abordons ensuite les conclusions de la Cour fédérale sur la situation des appelantes et des autres membres de la GRC qui partagent un poste. Les appelantes avancent cet argument afin de laisser entendre que leur situation est similaire à celle des employés à plein temps qui partent en congé non payé pour plus de trois mois.

[33] Les conclusions de la Cour fédérale selon lesquelles les appelantes et les autres personnes qui partagent un emploi ne sont pas des membres à plein temps au sens de la LPRGRC et du Règlement et ne sont pas en congé non payé font intervenir principalement des faits. Contrairement à ce que soutiennent les appelantes, ces conclusions ne sont à mon avis viciées par aucune erreur manifeste et dominante.

[34] Quant à la première, l’article 2.1 du Règlement définit le « membre à plein temps » pour l’application du régime de retraite de la GRC comme celui qui est engagé pour effectuer le nombre normal d’heures de travail d’un membre de la GRC, soit, comme en conviennent les

week. A “part-time member”, on the other hand, is defined as one who is engaged to work on average more than 12 hours per week, but less than full-time hours. There was ample basis for the Federal Court to have concluded that the appellants and those who job-share are engaged to work less than 40 hours per week as the job-sharing contracts they signed provided for a regular work week of less than 40 hours, the RCMP’s job-sharing policy is to similar effect and the appellants in fact regularly worked less than 40 hours per week when they were job-sharing.

[35] Likewise, insofar as concerns the issue of whether the appellants and RCMP members who job-share are on leave without pay during the balance of the 40 hours they do not work under their job-sharing schedules, the Federal Court did not err in concluding that the appellants were not on leave without pay. RCMP members who job-share have regularly scheduled hours and thus cannot be said to be on leave as they are required to attend work regularly under a pre-set schedule. They are accordingly not on leave without pay.

[36] Thus, there is no basis for disturbing the Federal Court’s finding that the appellants and RCMP members who job-share are not full-time employees or on leave without pay when they are working under a job-sharing arrangement.

C. Did the Federal Court err in its Charter analysis?

[37] I turn next to the assertion that the Federal Court erred in its section 15 analysis, and, while I agree with the conclusion that the Federal Court reached, I do not entirely endorse the Federal Court’s reasoning as it tends to conflate the two steps in the section 15 analysis and does not squarely grapple with the requirements for a claim of adverse impact discrimination.

[38] Subsection 15(1) of the Charter provides that “[e]very individual is equal before and under the law” and guarantees “the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in

parties, 40 heures par semaine. Par contre, un « membre à temps partiel » est défini comme une personne qui travaille en moyenne plus de 12 heures par semaine, mais moins qu’un membre à plein temps. La Cour fédérale était tout à fait justifiée de conclure que les appelantes et les personnes qui partagent un emploi sont engagées pour effectuer moins de 40 heures par semaine, puisque les ententes de partage de poste qu’elles ont signées prévoyaient une semaine régulière de travail de moins de 40 heures, que la politique de partage de poste de la GRC contient des dispositions à cet effet et que les appelantes avaient de fait un horaire régulier de moins de 40 heures par semaine lorsqu’elles partageaient un emploi.

[35] Quant à la seconde, la Cour fédérale n’a pas commis d’erreur en concluant que les appelantes n’étaient pas en congé non payé pendant les heures de la semaine où elles ne travaillaient pas selon l’entente de partage de poste. Les membres de la GRC qui partagent un poste ont des horaires réguliers. On ne peut donc pas dire qu’ils sont en congé puisqu’ils doivent se présenter régulièrement au travail selon un horaire préétabli. Ils ne sont donc pas en congé non payé.

[36] Par conséquent, je ne vois aucune raison de modifier la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle les appelantes et les membres de la GRC qui partagent un poste ne sont pas des employés à plein temps ou en congé non payé pendant la durée de l’entente de partage.

C. La Cour a-t-elle commis une erreur dans l’analyse qu’appelle la Charte?

[37] Abordons l’affirmation selon laquelle la Cour fédérale a fait erreur dans l’analyse qu’appelle l’article 15. Si je souscris à la conclusion de la Cour fédérale, je n’adhère pas tout à fait à son raisonnement puisqu’il confond les deux étapes de l’analyse et n’aborde pas les éléments nécessaires pour démontrer une discrimination par suite d’un effet préjudiciable.

[38] Aux termes du paragraphe 15(1) de la *Charte*, « [l]a loi ne fait acception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute

particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability”.

[39] As this Court recently noted in *Begum v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 FCA 181, [2018] 0 F.C.R. 000 (*Begum*), a case that is somewhat similar to the present, section 15 of the Charter guarantees substantive as opposed to merely formal equality and requires the following two-step analysis: first, determination of whether the impugned law on its face or in its impact creates a distinction based on a ground enumerated in section 15 of the Charter or on [an] analogous ground, and second, determination of whether such distinction imposes a burden or denies a benefit in a manner that has the effect of reinforcing or perpetuating prejudice or disadvantage: *Begum*, at paragraph 48; see also *Withler*, at paragraph 30; *Quebec (Attorney General) v. A*, 2013 SCC 5, [2013] 1 S.C.R. 61, at paragraphs 186, 324 and 418; *Taypotat*, at paragraphs 19–20; *Centrale des syndicats du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2018 SCC 18, [2018] 1 S.C.R. 522 (*Centrale des syndicats du Québec*), at paragraph 22.

[40] The present appeal, unlike many section 15 cases, turns on the first step of the above analysis. In many section 15 cases, including the recent pay equity-related decisions of the Supreme Court of Canada in *Centrale des syndicats du Québec* and *Quebec (Attorney General) v. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2018 SCC 17, [2018] 1 S.C.R. 464, the impugned legislation draws distinctions based on enumerated or analogous grounds. In such circumstances, the first step of the section 15 test is readily met as the distinction is apparent on the face of the legislation.

[41] That is not true in the present case as the RCMPSA and the Regulation are facially neutral and draw distinctions based on hours regularly worked and whether an employee is on leave without pay, which the parties agree are not enumerated or analogous grounds within the meaning of section 15 of the Charter. Indeed, the case law recognizes that employment status is not an enumerated or analogous ground: *Thomson*, at paragraph 39;

discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l’origine nationale et ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’âge ou les déficiences mentales ou physiques ».

[39] Comme notre Cour vient de le souligner dans l’arrêt *Begum c. Canada (Citoyenneté et immigration)*, 2018 CAF 181, [2018] 0 R.C.F. 000 (*Begum*), une affaire quelque peu semblable à la présente, l’article 15 de la Charte garantit l’égalité réelle plutôt qu’une simple égalité formelle et nécessite une analyse en deux volets. Premièrement, la loi en litige crée-t-elle, a priori ou par ses effets, une distinction fondée sur un motif énuméré à l’article 15 ou sur un motif analogue? Deuxièmement, la distinction impose-t-elle un fardeau ou refuse-t-elle un avantage par la perpétuation d’un préjugé ou l’application de stéréotypes? (*Begum*, au paragraphe 48; voir aussi *Withler*, au paragraphe 30; *Québec (Procureur général) c. A*, 2013 CSC 5, [2013] 1 R.C.S. 61, aux paragraphes 186, 324 et 418; *Taypotat*, aux paragraphes 19–20; *Centrale des syndicats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2018 CSC 18, [2018] 1 R.C.S. 522 (*Centrale des syndicats du Québec*), au paragraphe 22).

[40] Le présent appel, contrairement à nombre d’affaires relatives à l’article 15, porte sur la première étape de l’analyse. Dans plusieurs affaires relatives à l’article 15, notamment dans les affaires tranchées récemment par la Cour suprême du Canada en matière d’équité salariale, soit *Centrale des syndicats du Québec* et *Québec (Procureure générale) c. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2018 CSC 17, [2018] 1 R.C.S. 464, la mesure légale attaquée établit une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue. Il est alors facilement satisfait au premier volet du critère, car la distinction ressort du libellé du texte de loi.

[41] Ce n’est pas le cas dans la présente affaire, car la LPRGRC et le Règlement sont a priori neutres et établissent des distinctions entre les employés selon leur horaire de travail régulier et le fait qu’ils soient ou non en congé non payé. Les parties conviennent que ces facteurs ne sont pas des motifs énumérés ou analogues pour l’application de l’article 15 de la Charte. En effet, la jurisprudence reconnaît que le statut d’emploi ne constitue pas un

Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.), [1989] 1 S.C.R. 922, (1989), 96 N.R. 227; *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989, (1999), 244 N.R. 33, at paragraphs 43–44; and *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391, at paragraph 165.

[42] This case rather involves an allegation of adverse impact discrimination in which the appellants claim that the effect of the RCMPA and the Regulation is to deny them pension buy-back benefits based on the intersecting grounds of sex and family or parental status.

[43] In *Ontario Human Rights Commission v. Simpson-Sears*, [1985] 2 S.C.R. 536, (1985), 64 N.R. 161 (*Simpson-Sears*), at page 551, the Supreme Court of Canada explained that adverse impact discrimination (sometimes termed adverse effect discrimination) arises when a neutral rule or standard imposes obligations, penalties or restrictive conditions on a protected group because of some special characteristic the group possesses that are not imposed on others. Thus, two things are required to establish adverse effect discrimination: demonstration of adverse treatment as compared to others and demonstration that such treatment results from the particular characteristics that the protected group possesses.

[44] Although *Simpson-Sears* was a discrimination case under human rights legislation, the definition of adverse impact discrimination there posited applies equally under section 15 of the Charter. As noted by the Supreme Court of Canada in *Taypotat*, to meet the first step of the section 15 analysis in a case of adverse effect discrimination, the claimant must establish that the law has a disproportionate effect on the claimant or the group to which the claimant belongs based on his or her membership in an enumerated or analogous group (at paragraph 21).

[45] The quintessential case of adverse effect discrimination is perhaps *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S.

motif énuméré ou analogue de discrimination (*Thomson*, au paragraphe 39; *Renvoi : Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989, aux paragraphes 43–44; *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, au paragraphe 165).

[42] La présente affaire met plutôt en jeu une prétention de discrimination par suite d'un effet préjudiciable. Les appelantes affirment que l'effet de la LPRGRC et du Règlement est de leur refuser le droit de racheter du service ouvrant droit à pension sur le fondement des motifs interreliés que sont le sexe et la situation familiale ou parentale.

[43] Dans l'arrêt *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpson-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536 (*Simpson-Sears*), à la page 551, la Cour suprême du Canada explique que la discrimination par suite d'un effet préjudiciable survient lorsqu'une règle ou une norme neutre impose des obligations, des pénalités ou des conditions restrictives à un groupe protégé en raison de certaines caractéristiques particulières que le groupe possède et qui ne sont pas imposées à d'autres. Il faut donc démontrer deux éléments pour établir la discrimination par suite d'un effet préjudiciable : un traitement défavorable par rapport aux autres et ce traitement résulte de caractéristiques particulières que possède le groupe protégé.

[44] Même si l'affaire *Simpson-Sears* porte sur la discrimination au sens d'une loi sur les droits de la personne, la définition de discrimination par suite d'un effet préjudiciable qui y est proposée s'applique également aux affaires faisant intervenir l'article 15 de la Charte. Comme la Cour suprême du Canada le mentionne dans l'arrêt *Taypotat*, pour satisfaire à la première étape de l'analyse qu'appelle l'article 15 dans un cas de discrimination par suite d'un effet préjudiciable, le demandeur doit démontrer que la loi a un effet disproportionné à son égard du fait de son appartenance à un groupe énuméré ou analogue (au paragraphe 21).

[45] Le cas typique en matière de discrimination par suite d'un effet préjudiciable est probablement *Griggs v.*

424 (1971) (*Griggs*). There, the United States Supreme Court held that a facially neutral rule of requiring job applicants to have a high school diploma for manual labour positions violated Title VII of the *Civil Rights Act of 1964* [Pub. L. 88-352] because it adversely impacted African Americans, who were capable of performing the required work but who were shown, as of the date the case arose, to be statistically less likely than others in the pool of applicants to have graduated from high school.

[46] Thus, as in *Griggs*, in order to establish a case of adverse effect discrimination, it is necessary to identify the impugned neutral rule and to present evidence to establish how it adversely or disproportionately negatively impacts a claimant or his or her group based on an enumerated or analogous ground. As Abella J., writing for a unanimous Supreme Court, noted in *Taypotat*, there “must be enough evidence to show a *prima facie* breach ... [which] must amount to more than a web of instinct” (at paragraph 34).

[47] Here, the neutral rules in the RCMPSPA and the Regulation that the appellants claim adversely impact them and other RCMP members who job-share are the provisions that establish that pension buy-back is only available for those who take leaves of absence without pay of three months or more. To meet the first step of the section 15 analysis, the appellants were required to show that these rules negatively impact them in a disproportionate way and that such impact is due to a protected or analogous ground.

[48] The Federal Court found that the appellants had failed to establish that the impugned provisions in the RCMPSPA and the Regulation negatively impacted them and other female RCMP members who job-share to care for young children in a disproportionate way on an enumerated or analogous ground for two reasons: first, because the appellants failed to show the provisions had any negative impact at all and, second, because even if

Duke Power Co., 401 U.S. 424 (1971) (*Griggs*). Dans cette affaire, la Cour suprême des États-Unis a estimé que la règle a priori neutre exigeant que les candidats à un poste de manœuvre aient un diplôme d'études secondaires allait à l'encontre du titre VII de la *Civil Rights Act of 1964* [Pub. L. 88-352] parce qu'elle avait un effet préjudiciable à l'égard des Afro-Américains, capables d'effectuer le travail nécessaire, mais statistiquement moins susceptibles, du moins au moment où l'affaire a pris naissance, que d'autres candidats d'avoir terminé leurs études secondaires.

[46] Ainsi, comme dans l'affaire *Griggs*, pour établir une discrimination par suite d'un effet préjudiciable, il est nécessaire de cerner la règle neutre contestée et de présenter des éléments de preuve pour démontrer en quoi elle est préjudiciable ou a un effet négatif disproportionné à l'égard d'un demandeur ou du groupe auquel il appartient en raison d'un motif énuméré ou analogue. Comme le fait remarquer la juge Abella au nom des juges unanimes de la Cour suprême dans l'arrêt *Taypotat*, « il doit y avoir suffisamment d'éléments de preuve pour établir l'existence d'une atteinte à première vue [...] la preuve doit comprendre davantage qu'une accumulation d'intuitions » (au paragraphe 34).

[47] En l'espèce, les règles neutres de la LPRGRC et du Règlement dont les appelantes déplorent l'effet préjudiciable sur elles et les autres membres de la GRC qui partagent un poste sont les dispositions qui autorisent seulement les personnes en congé non payé pendant plus de trois mois à racheter le service ouvrant droit à pension. Pour satisfaire à la première étape de l'analyse qu'appelle l'article 15, les appelantes devaient démontrer que ces règles avaient eu un effet négatif disproportionné sur elles et que cet effet découlait d'un motif énuméré ou analogue.

[48] La Cour fédérale a estimé que les appelantes n'avaient pas démontré que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement avaient eu un effet négatif disproportionné sur elles et sur d'autres membres féminines de la GRC qui ont partagé leur emploi afin de prendre soin de jeunes enfants en raison d'un motif énuméré ou analogue pour deux raisons : d'une part parce qu'elles n'avaient pas démontré que les dispositions

any such impact were demonstrated, it could not be said to have been based on sex and family or parental status.

[49] On the first point, the Federal Court reasoned that the impugned pension provisions could not be viewed in isolation, but rather had to be considered along with the other parts of the remuneration package provided to RCMP job-sharers compared to that provided to RCMP members on leave without pay.

[50] In my view, this is the correct approach as, in the present case, pension entitlements cannot be viewed in isolation from the rest of the remuneration package afforded to the two groups of employees. Job-sharing and care and nurturing leave without pay are both leave options that are open to RCMP members to address demands associated with caring for young children. RCMP members on leave without pay receive no salary, but those working part-time and under a job-sharing arrangement do. Conversely, those on leave without pay incur no pension diminution, but those working under a job-sharing arrangement do. They may also incur a reduction in other employment-related benefits, but there is no evidence on this point. Without any evidence as to relative value of the two packages, it is impossible to conclude that job-sharing is adverse to being on a leave without pay. I therefore agree with the Federal Court that the appellants failed to establish the requisite adversity of treatment to give rise to an infringement of section 15 of the Charter.

[51] Perhaps more importantly, even if the overall remuneration package granted to job-sharers had been shown to be inferior to that offered to RCMP members on leave without pay, or even if it were permissible to consider only the differential pension treatment between the two groups, the Federal Court did not err in concluding that the appellants had failed to establish that the differential treatment was based on an enumerated or analogous ground. There was no evidence before the Federal Court

avaient entraîné un quelconque effet négatif, et d'autre part parce que, même si un effet négatif avait été démontré, elles n'avaient pas démontré qu'il était fondé sur leur sexe ou leur situation familiale ou parentale.

[49] Par rapport au premier point, la Cour fédérale a conclu que les dispositions contestées en matière de pension devaient être examinées, non pas isolément, mais à la lumière des autres composantes du régime de rémunération que la GRC offre aux personnes qui partagent un poste, par rapport à celui offert aux membres de la GRC qui prennent un congé non payé.

[50] À mon avis, c'est la bonne approche puisque, dans le cas présent, les droits à pension ne peuvent être considérés isolément du reste du régime de rémunération des deux groupes d'employés. Le partage de poste et le congé non payé pour les soins et l'éducation des enfants sont deux options qui s'offrent aux membres de la GRC pour leur permettre de répondre aux nécessités liées aux soins de jeunes enfants. Les membres de la GRC qui sont en congé non payé ne reçoivent aucune rémunération, alors que ceux qui travaillent à temps partiel dans le cadre d'une entente de partage de poste en reçoivent une. En revanche, les membres en congé non payé ne subissent aucune diminution de leur pension alors que ceux qui travaillent selon une entente de partage de poste en subissent une. Leurs autres avantages sociaux en souffrent peut-être aussi, mais aucune preuve n'a été avancée à cet égard. Sans preuve quant à la valeur relative des deux régimes de rémunération, il est impossible de conclure que le partage de poste est plus défavorable qu'un congé non payé. Par conséquent, je suis d'accord avec la Cour fédérale pour dire que les appelantes n'ont pas établi le traitement défavorable nécessaire pour que l'on conclue à une violation de l'article 15 de la Charte.

[51] Qui plus est, même s'il avait été démontré que le régime global de rémunération des participants à une entente de partage de poste était inférieur à celui offert aux membres de la GRC en congé non payé, ou même s'il était permis de circonscire l'analyse à la différence de traitement entre les deux groupes en matière de pension, nous n'estimons pas que la Cour fédérale a fait erreur en concluant que les appelantes n'avaient pas démontré que le traitement différentiel était fondé sur un motif

to establish the requisite nexus between the grounds recognized under section 15 of the Charter and any adverse result. In short, any inequality in treatment that the appellants might have incurred (had the same been established) was not shown to have been based on or to have arisen by reason of the appellants' sex and family or parental status.

[52] More particularly, there was no evidence before the Federal Court to suggest that the option of a leave without pay was unavailable (either actually or practically) to female RCMP members who had young children. Nor was there any evidence to suggest that more men than women or more childless individuals than those with children had opted to take leaves without pay. In the absence of such evidence, one cannot conclude that any difference in pension treatment between members who job-share compared to those who take a leave without pay is based on an enumerated or analogous ground.

[53] As in *Grenon*, the mere fact that women disproportionately take advantage of the job-sharing option does not mean that the pension treatment afforded to those who job-share under the RCMPSA and the Regulation creates a distinction on an enumerated or analogous ground. Likewise, as in *Begum*, the general expert opinion evidence filed by the appellants fails to establish the requisite nexus between the impugned provisions and a protected ground so as to give rise to a section 15 breach. In sum, the appellants were not denied buy-back rights based on their personal characteristics of being female RCMP members with young children, but rather because they elected to job-share as opposed to taking care and nurturing leave. The requisite nexus to establish a breach of section 15 of the Charter is therefore absent in this case as the appellants cannot show that the impugned provisions in the RCMPSA and Regulation impact them more negatively than others because of their sex and family or parental status.

énuméré ou analogue. La Cour fédérale n'était saisie d'aucun élément établissant le lien nécessaire entre les motifs reconnus au titre de l'article 15 de la Charte et un quelconque effet préjudiciable. Bref, rien ne démontre que quelque inégalité de traitement qu'aient pu subir les appelantes (s'il y a bel et bien eu inégalité) était fondée sur leur sexe et leur situation familiale ou parentale ou attribuable à ces motifs.

[52] Tout particulièrement, aucun élément de preuve n'a été présenté à la Cour fédérale pour suggérer que les femmes membres de la GRC qui avaient de jeunes enfants ne pouvaient se prévaloir (en fait ou en pratique) d'un congé non payé. Rien n'indique non plus que plus d'hommes ou de personnes sans enfant — par rapport aux femmes ou aux parents — ont pris un congé non payé. À défaut d'une telle preuve, on ne peut conclure que les différences dans le traitement du régime de retraite des membres qui partagent un poste et de ceux qui ont pris un congé non payé sont fondées sur un motif énuméré ou analogue.

[53] Comme il ressort de l'affaire *Grenon*, le seul fait que les employés se prévalant de la possibilité du partage de poste sont en grande partie des femmes ne signifie pas que le traitement en matière de pension qui est réservé à celles-ci en application de la LPRGRC et du Règlement crée une discrimination fondée sur un motif énuméré ou analogue. De même, comme dans l'affaire *Begum*, le témoignage d'expert déposé par les appelantes ne permet pas d'établir le lien nécessaire entre les dispositions contestées et un motif de distinction illicite qui démontrerait le non-respect de l'article 15. En résumé, les appelantes ne se sont pas vu refuser le droit de racheter leur service en raison de leurs caractéristiques personnelles de membres féminines de la GRC mères de jeunes enfants, mais bien parce qu'elles ont choisi de conclure une entente de partage de poste plutôt que de prendre un congé pour les soins et l'éducation de leurs enfants. Le lien qu'il faut établir pour conclure à une violation de l'article 15 de la Charte étant absent en l'espèce, les appelantes ne peuvent pas démontrer que les dispositions contestées de la LPRGRC et du Règlement ont eu un effet négatif plus important sur elles que sur d'autres en raison de leur sexe et de leur situation familiale ou parentale.

[54] In some respects, this case is similar to *Lesiuk and Miceli-Riggins*. In the latter case, Justice Stratas, writing for the Court, noted at paragraph 76:

The applicant alleges that the impugned provisions have a disproportionately negative impact upon women. In making out this claim, an indirect discrimination claim, the applicant must adduce evidence showing that the impugned provision is responsible for the effect, not other circumstances: *Canada (Attorney General) v. Lesiuk*, 2003 FCA 3, [2003] 2 F.C. 697. We cannot just assume that the impugned provision is responsible (*Symes v. Canada*, [1993] 4 S.C.R. 695, at pages 764 and 765 [paragraph 134]):

If the adverse effects analysis is to be coherent, it must not assume a statutory provision has an effect which is not proved. We must take care to distinguish between effects which are wholly caused, or are contributed to, by an impugned provision, and those social circumstances which exist independently of such a provision.

[55] Those comments apply with equal effect in the present case.

[56] The appellants contend that the opposite conclusion should be drawn because they say their situation is analogous to that of the grievors in *Ontario Nurses' Association v. Orillia Soldiers Memorial Hospital* (1999), 42 O.R. (3d) 692, 169 D.L.R. (4th) 489 (C.A.) (*Orillia Soldiers*) and in two arbitral cases they cite, *Riverdale Hospital (Board of Governors) v. C.U.P.E., Local 79, Re* (1994), 41 L.A.C. (4th) 24 and *Ontario Secondary School Teachers' Federation, Local 10 v. Peel Board of Education (Lambert Grievances)* (1998), 73 L.A.C. (4th) 183. I disagree for several reasons.

[57] In the first place, each of the cases the appellants rely on involved a situation of direct as opposed to adverse impact discrimination. The cases therefore provide no assistance on the central issue in this appeal, namely, whether there was evidence before the Federal Court to establish a nexus sufficient to give rise to a claim of adverse effect discrimination.

[54] À certains égards, la présente affaire est semblable aux affaires *Lesiuk* et à *Miceli-Riggins*. Dans cette dernière affaire, le juge Stratas, s'exprimant au nom de la Cour, a fait la remarque suivante au paragraphe 76 :

La demanderesse allègue que les dispositions contestées ont des effets préjudiciables et disproportionnés pour les femmes. Pour faire cette prétention relative à une discrimination indirecte, la demanderesse doit présenter des éléments de preuve démontrant que c'est la disposition contestée, et non pas d'autres circonstances, qui est responsable des effets : *Canada (Procureur général) c. Lesiuk*, 2003 CAF 3, [2003] 2 C.F. 697. Nous ne pouvons pas simplement présumer que la disposition en cause est responsable des effets reprochés (*Symes c. Canada*, [1993] 4 R.C.S. 695, aux pages 764 et 765 [au paragraphe 134]) :

Pour que l'analyse des effets préjudiciables soit cohérente, il ne faut pas présumer qu'une disposition législative possède un effet qui n'est pas prouvé. Nous devons prendre soin d'établir une distinction entre les effets qui sont causés en totalité ou en partie par une disposition contestée et les circonstances sociales qui existent indépendamment de la disposition en question.

[55] Ces commentaires s'appliquent également dans le cas présent.

[56] Les appelantes soutiennent que la conclusion contraire devrait être tirée parce que leur situation ressemble à celle des plaignantes dans l'affaire *Ontario Nurses' Association v. Orillia Soldiers Memorial Hospital* (1999), 42 O.R. (3d) 692, 169 D.L.R. (4th) 489 (C.A.) (*Orillia Soldiers*) et dans deux affaires arbitrales qu'elles invoquent, soit *Riverdale Hospital (Board of Governors) c. C.U.P.E., Local 79, Re* (1994), 41 L.A.C. (4th) 24 et *Ontario Secondary School Teachers' Federation, Local 10 v. Peel Board of Education (Lambert Grievances)* (1998), 73 L.A.C. (4th) 183. Je ne suis pas d'accord pour plusieurs raisons.

[57] En premier lieu, chacune des affaires invoquées par les appelantes fait état d'une discrimination directe plutôt que d'une discrimination par suite d'un effet préjudiciable. Par conséquent, ces affaires ne sont d'aucune utilité pour répondre à la question prédominante en l'espèce, à savoir si la preuve dont était saisie la Cour fédérale démontrait un lien suffisant pour emporter une conclusion de discrimination par suite d'un effet préjudiciable.

[58] In addition, to the extent it is relevant, the decision of the Ontario Court of Appeal in *Orillia Soldiers* actually supports the respondent's position in this appeal. In *Orillia Soldiers*, the Ontario Court of Appeal held that providing a different level of employment benefits to employees absent from work by reason of disability is not discriminatory as it is not discriminatory to provide differential compensation (including benefits) based on whether an employee is actively at work. Here, as in *Orillia Soldiers*, the different pension treatment that the appellants impugn is premised on the hours worked by the RCMP members. *Orillia Soldiers* would thus indicate that making a distinction based on hours worked is not discriminatory.

[59] Insofar as concerns the arbitral cases, they turn at least in part on provisions in the collective agreements that the arbitrators were called upon to interpret. Moreover, there are several authorities that reach the opposite conclusion and allow employers to alter the status of disabled employees from full to part-time if they are only able to work part-time hours: see, for example, *Nadeau v. Canada (Revenue Agency)*, 2018 FCA 214, affg 2017 FPSLR 27; *Crossroads Regional Health Authority v. Alberta Union of Provincial Employees* (2002), 105 L.A.C. (4th) 78; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 454*, 2004 SKQB 102, 246 Sask. R. 260, at paragraph 26, affd 2005 SKCA 30, 257 Sask. R. 199; *Ontario Liquor Control Board v. Ontario Public Service Employees Union* (2009), 182 L.A.C. (4th) 116; *SaskPower v. Unifor, Local 649*, [2015] S.L.A.A. No. 21 (QL). Thus, contrary to what the appellants assert, there is no principle arising from the arbitral case law that would prevent an employer from altering an employee's status from full to part-time if the employee ceased to work full-time hours. The arbitral authorities are therefore of no assistance to the appellants.

[60] In light of the foregoing, the Federal Court did not err in concluding that the appellants have not established an infringement of section 15 of the Charter.

[58] Quoi qu'il en soit, la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Orillia Soldiers* appuie en fait la thèse de l'intimé en l'espèce. La Cour d'appel de l'Ontario conclut qu'accorder un régime d'avantages sociaux différent aux employés absents du travail en raison d'une invalidité n'est pas discriminatoire, car il n'est pas discriminatoire d'offrir une rémunération différentielle (y compris les avantages sociaux) aux employés selon qu'ils sont en service actif ou non. En l'espèce, comme dans l'affaire *Orillia Soldiers*, le traitement différent des cotisations et des prestations de retraite que contestent les appelantes repose sur les heures de travail des membres de la GRC. Ainsi, suivant l'arrêt *Orillia Soldiers* une distinction fondée sur les heures de travail n'est pas discriminatoire.

[59] Quant aux sentences arbitrales, elles concernent au moins en partie les clauses des conventions collectives que les arbitres ont été appelés à interpréter. Par ailleurs, plusieurs décisions donnent lieu à la conclusion inverse et permettent aux employeurs de faire passer de temps plein à temps partiel la situation d'un employé handicapé qui n'est en mesure que de travailler à temps partiel (voir, par exemple, *Nadeau c. Canada (Agence du revenu)*, 2018 CAF 214, confirmant 2017 CRTESPF 27; *Crossroads Regional Health Authority v. Alberta Union of Provincial Employees* (2002), 105 L.A.C. (4th) 78; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 454*, 2004 SKQB 102, 246 Sask. R. 260, au paragraphe 26, conf. par 2005 SKCA 30, 257 Sask. R. 199; *Ontario Liquor Control Board v. Ontario Public Service Employees Union* (2009), 182 L.A.C. (4th) 116; 2009 CanLII 15418, *SaskPower v. Unifor, Local 649*, [2015] S.L.A.A. n° 21 (QL). Par conséquent, contrairement à ce que les appelantes affirment, rien dans la jurisprudence arbitrale n'empêche un employeur de faire passer un employé de temps plein à temps partiel si celui-ci cesse de travailler à temps plein. Les tribunaux arbitraux ne sont donc d'aucune aide pour les appelantes.

[60] À la lumière de ce qui précède, j'estime que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en concluant que les appelantes n'avaient pas démontré une violation de l'article 15 de la Charte.

V. Proposed Disposition

[61] In closing, I wish to underscore that the present decision should in no way be read as minimizing the very real and significant challenges working mothers face, especially in male-dominated workplaces. However, this social reality does not give rise to a constitutional right to increased pension benefits in the absence of discrimination. The appellants have failed to establish a claim of discrimination in the instant case. Absent a constitutional defect, this Court cannot intervene; rather, it is for Parliament to decide whether to grant the appellants the benefits they seek.

[62] I would therefore dismiss the appeal. In the circumstances, I would adopt the same approach to costs as that taken by the Federal Court and decline to make a costs award.

GAUTHIER J.A.: I agree.

WOODS J.A.: I agree.

V. Dispositif proposé

[61] En terminant, il importe de dire qu'en rendant la présente décision la Cour ne minimise aucunement les véritables et considérables défis que doivent relever les mères qui travaillent, surtout dans les milieux de travail majoritairement masculins. Toutefois, cette réalité sociale n'emporte pas un droit constitutionnel à une augmentation des prestations de retraite en l'absence de discrimination. Les appelantes n'ont pas démontré qu'il y a eu discrimination en l'espèce. La Cour ne peut intervenir en l'absence de vice de nature constitutionnelle. Il incombe plutôt au législateur de décider s'il entend accorder aux appelantes les avantages recherchés.

[62] Par conséquent, je rejetterais l'appel. Compte tenu des circonstances, je souscrirais à l'approche de la Cour fédérale en refusant de prononcer d'ordonnance quant aux dépens.

LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE WOODS, J.C.A. : Je suis d'accord.