

A-632-93

The Canadian Human Rights Commission
(Appellant)

v.

The Attorney General of Canada and Frank Bernard (Respondents)

INDEXED AS: CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION) v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (C.A.)

Court of Appeal, Marceau, Desjardins and Décary JJ.A.—Ottawa, January 11 and 17, 1994.

Practice — Parties — Standing — Under R. 1611 Canadian Human Rights Commission having intervenor status in judicial review proceedings where own decision challenged — R. 1611 specifically applicable to tribunals — Court not having discretion under R. 1716(2)(b) to grant party status — R. 1716 not governing case covered by more specific RR. 1600 ff — RR. 1600 ff filled in gap under former Rules where no provision for “intervenor” — Part V.1 defining who is respondent, intervenor — Absent specific legislation, doubtful board could have party status.

Human rights — CHRC seeking party standing in judicial review proceeding where own decision challenged — Commission having intervenor status under R. 1611 — Court concerned with Commission’s decision concerning Canadian Human Rights Act, s. 41(e), not Commission’s unique role conferred by Parliament — Word “party” having connotation of taking sides — Commission must appear impartial as case could be returned to it and to protect public image for future cases.

This was an appeal from the dismissal of the Commission’s application to be added as a party respondent in an application for judicial review of its own decision. The respondent, Bernard, filed, out of time, a complaint with the Commission against his former employer, the Canadian Armed Forces. The Attorney General applied for judicial review of the Commission’s decision to deal with the belated complaint, naming Bernard as respondent. The Commission then applied for an order amending the style of cause pursuant to Rule 1602(3), which provides that any interested person who is adverse in interest to the applicant shall be named as a respondent. An “interested person” is defined in Rule 1600 as a person who was heard in the proceedings in respect of which the application for judicial review was made. The Attorney General argued that the new

A-632-93

La Commission canadienne des droits de la personne (appelante)

a c.

Le procureur général du Canada et Frank Bernard (intimés)

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.)

Cour d’appel, juges Marceau, Desjardins et Décary, J.C.A.—Ottawa, 11 et 17 janvier 1994.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — La Règle 1611 confère à la Commission canadienne des droits de la personne le statut d’intervenante dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire visant une de ses propres décisions — La Règle 1611 s’applique précisément aux tribunaux administratifs — La Cour n’a pas, aux termes de la Règle 1716(2)(b), le pouvoir discrétionnaire d’accorder la qualité de partie à l’instance — La Règle 1716 ne régit pas les affaires relevant des Règles 1600 et suivantes, plus précises — Les Règles 1600 et suivantes comblent la lacune des anciennes Règles qui ne comportaient aucune disposition touchant l’«intervenant» — La Partie V.1 définit qui a le statut d’intimé, qui a celui d’intervenant — En l’absence d’une disposition législative précise, il est peu probable que la Commission puisse se voir accorder la qualité de partie à l’instance.

Droits de la personne — La CCDP demande à la Cour de reconnaître son intérêt pour agir, à titre de partie, dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire visant une de ses propres décisions — Aux termes de la Règle 1611, la Commission aurait le statut d’intervenante — Ce qui importe, pour la Cour, c’est la décision prise par la Commission par rapport à l’art. 41e) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et non la mission particulière que le Parlement a confiée à la Commission — Le mot «partie» implique que l’on prend partie — La Commission doit agir de manière impartiale puisque l’affaire pourrait lui être renvoyée, et protéger ainsi, pour l’avenir, sa réputation.

Cet appel visait le rejet de la demande déposée par la Commission en vue de se faire adjoindre à titre de partie intimée dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire visant une de ses propres décisions. L’intimé, Bernard, avait déposé auprès de la Commission, et hors délai, une plainte contre son ancien employeur, les Forces armées canadiennes. Citant Bernard comme intimé, le procureur général déposa une demande de contrôle judiciaire visant la décision, prise par la Commission, de statuer sur la plainte. La Commission demanda alors à la Cour de rendre une ordonnance modifiant l’intitulé de la cause, se fondant sur la Règle 1602(3) qui prévoit que toute personne intéressée qui a des intérêts opposés à ceux de la partie requérante, est désignée à titre d’intimée. D’après la Règle 1600, une «personne intéressée» est une personne entendue

procedure prescribed by the Rules does not permit the addition of the Commission as a party respondent in the judicial review of its own decision, but requires it to seek leave to intervene. The Trial Judge dismissed the application without prejudice to the Commission's right to bring an application under Rule 1611 to intervene. The Commission argued herein that Rules 1600 ff, while providing who shall be named as respondents, do not provide for those who may be joined as respondents. It submitted that the Court had the discretion to add the Commission as a party pursuant to Rule 1716(2)(b), relying upon *Diotte v. Canada*, [1991] 1 F.C. 731 (C.A.) wherein Rule 1716(2)(b) and the gap rule (Rule 5) were invoked. It submitted that the Court, in interpreting the *Federal Court Rules*, should consider the Commission's special role. Unlike other tribunals, it does not simply adjudicate between two parties, but has the carriage of a complaint. If a Human Rights Tribunal is constituted, the Commission is obliged to "adopt such position as, in its opinion, is in the public interest" before such Tribunal. The Commission has the right to appeal the decision of the Human Rights Tribunal, and because of its standing before the Review Tribunal, it can seek judicial review of that decision before the Federal Court. The Commission acts as a defender of individual complainants who generally do not have the resources to defend their case. The Commission considers itself as being different from a traditional intervenor, whose participation is restricted to matters bearing on a particular interest, as distinguished from the whole issue in dispute between the parties. The issue was whether the Commission should be granted standing as a party respondent or as an intervenor.

Held, the appeal should be dismissed.

Per Desjardins J.A. (Marceau J.A. concurring): The Court was concerned only with the Commission's decision with respect to *Canadian Human Rights Act*, paragraph 41(e). The new Rules 1600 ff constitute a code for bringing judicial review applications. Rule 1716(2)(b), which relates to the addition of a party in an action, would not govern a situation covered by the more specific Rules 1600 ff. Furthermore, it was doubtful that the status of party could apply to a board absent legislation to that effect. "Party" has a strong connotation of taking sides. Since the Commission must always appear as an impartial tribunal, particularly as the matters in dispute are often returned to it following a judicial review proceeding, and in view of the necessity for protecting its public image in future cases, it cannot properly be added as a party.

lors de la procédure visée par la demande de contrôle judiciaire. Le procureur général estima que la nouvelle procédure prescrite par les Règles ne permet pas de désigner la Commission, à titre d'intimée, dans une procédure de contrôle judiciaire visant une décision de la Commission, faisant valoir que celle-ci doit dorénavant demander l'autorisation d'intervenir. Le juge de première instance rejeta la demande, sans préjuger du droit qu'aurait la Commission de présenter une demande, en vertu de la Règle 1611, afin d'obtenir l'autorisation d'intervenir. La Commission fit valoir que les actuelles Règles 1600 et suivantes prévoient les personnes qui doivent être désignées à titre d'intimées, mais qu'elles ne se prononcent pas sur les personnes qui peuvent être adjointes à ce titre. Se fondant sur l'arrêt *Diotte c. Canada*, [1991] 1 C.F. 731 (C.A.), où ont été invoquées la Règle 1716(2)b ainsi que la Règle 5, applicable aux lacunes, la Commission estime que la Cour avait le pouvoir discrétionnaire de l'adjoindre à titre de partie aux termes de la Règle 1716(2)b. La Commission maintient que le législateur lui a confié une mission spéciale dont devrait tenir compte la Cour dans son interprétation des *Règles de la Cour fédérale*. À l'inverse d'autres offices fédéraux, elle ne fait pas que trancher un litige opposant deux parties, mais est chargée de convoquer la plainte. Si un tribunal des droits de la personne est constitué, la Commission, en comparaisant devant ce tribunal, est tenue d'adopter «l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public». La Commission a le droit de porter la décision du tribunal des droits de la personne en appel et, étant donné l'intérêt qui lui est reconnu pour agir devant le tribunal d'appel, elle peut demander à ce que cette décision fasse l'objet d'un contrôle judiciaire de la part de la Cour fédérale. La Commission fait office de défenseur des individus portant plainte, qui, en général, ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits. Elle estime que sa position diffère de celle de l'intervenant ordinaire dont la participation se limite à des questions liées à un intérêt particulier et non pas à l'ensemble de la question opposant les parties. Il s'agissait de savoir s'il y avait lieu de reconnaître à la Commission la qualité d'intimée ou celle d'intervenante.

Arrêt: l'appel doit être rejeté.

Le juge Desjardins, J.C.A. (à l'avis de laquelle souscrit le juge Marceau, J.C.A.): la Cour n'était appelée à se prononcer que sur la décision prise par la Commission à l'égard de l'alinéa 41e) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les nouvelles Règles 1600 et suivantes constituent un code régissant les demandes de contrôle judiciaire. La Règle 1716(2)b, qui a trait à l'adjonction d'une partie à l'instance, est écartée au profit des Règles 1600 et suivantes, plus précises. Il est douteux que l'on puisse, en l'absence d'une disposition législative en ce sens, reconnaître à un organisme la qualité de partie à l'instance. Le mot «partie» s'entend plutôt dans le sens de «prendre partie». Étant donné que la Commission doit préserver sa qualité de tribunal impartial, car souvent les questions en litige lui sont renvoyées à l'issue du contrôle judiciaire, et compte tenu du besoin de protéger pour l'avenir la considération dont elle est entourée, il ne convient pas de l'adjoindre à titre de partie.

Per Décary J.A. (Marceau J.A. concurring): The Commission fell within Rule 1611(1) under which "any person who wishes to intervene in the hearing of an application for judicial review, including the . . . tribunal in respect of whose decision the application has been made, must file a notice of application for leave to intervene". Furthermore, Rule 1604, which requires that the notice of motion be served on the other parties, the federal board, commission or other tribunal in respect of which the application is made, and all interested persons, clearly implies that the tribunal is generally neither a party nor an interested person.

Rule 1716(2) applies to actions. The gap rule cannot be invoked where no gap exists or where the result would be to effect an amendment to those Rules. Part V.1 clearly defines who is a respondent and who can be an intervenor. Rule 1611 specifically applies to tribunals. It would not make sense to hold that a person generally intended to be at best an intervenor under the new Rules could nevertheless rely by analogy on Rule 1716(2)(b). Rule 1716(2)(b), which confers a discretionary power on the Court, should not be transformed into a Rule under which that power would no longer be discretionary and would be used solely with respect to the Commission. That is not what "by analogy" in Rule 5 means.

Provisions granting tribunals status to participate in proceedings where their decision is attacked are exceptional and should be interpreted restrictively. Had Parliament intended to grant full party status to the Commission in a case where it had not initiated the complaint itself, or where the decision attacked was its own, it would have done so expressly. Absent such specific statutory provisions, the Commission should abide by the Rules and seek under Rule 1611 the right to participate in the proceedings as intervenor.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 42(1)(a),(b),(c).
Canadian Human Rights Act, R.S.C., (1985), c. H-6, ss. 40(3), 41(e), 47, 50(1), 51, 55.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 28 (as am. *idem*, s. 8; 1992, c. 26, s. 17), 46 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 14; 1992, c. 1, s. 68).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 2, 5, 300(4) (as am. by SOR/79-57, s. 2], 303(1), 311 (as am. by SOR/90-846, s. 5), 319 (as am. by SOR/88-221, s. 4), 346 (as am. by SOR/87-221, s. 3), 408, 462 (as am. by SOR/90-846, s. 15), 481A (as enacted by SOR/79-57, s. 15), 482 (as am. by SOR/90-846, s. 18), 1104(1), 1201 (as am. by SOR/92-43, s. 9), 1600 (as enacted

Le juge Décary, J.C.A. (à l'avis duquel souscrit le juge Marceau, J.C.A.): La Commission relevait exactement de la Règle 1611(1) selon laquelle «quiconque, y compris l'office fédéral dont la décision fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire, désire intervenir à l'audition d'une demande de contrôle judiciaire dépose un avis de demande d'autorisation d'intervenir». Par ailleurs, la Règle 1604, qui prévoit que l'avis de requête soit signifié aux autres parties, à l'office fédéral visé par la demande et à toute personne intéressée, implique de toute évidence que le tribunal ne sera, en général, ni partie à l'action ni personne intéressée.

La Règle 1716(2) s'applique aux actions. La Règle 5, qui s'applique aux lacunes éventuelles, ne peut pas être invoquée en l'absence d'une lacune des *Règles de la Cour fédérale*, ni lorsque cela aurait pour effet d'entraîner une modification de ces règles. La Partie V.1 des Règles définit en termes clairs qui est un intimé et qui peut être admis à titre d'intervenant. La Règle 1611 s'applique, de manière précise, aux tribunaux administratifs. Il serait illogique de décider qu'une personne qui, en vertu des anciennes Règles, ne pouvait être admise, au mieux, qu'à titre d'intervenante, pourrait néanmoins se fonder, par analogie, sur la Règle 1716(2)(b). La Règle 1716(2)(b), qui confère de toute évidence à la Cour un pouvoir discrétionnaire en la matière, ne doit pas être transformée en une règle aux termes de laquelle ce pouvoir ne serait plus discrétionnaire, et ne serait exercé qu'à l'égard de la Commission. Il est clair que ce n'est pas ce qu'on entend, à la Règle 5, par l'adoption «par analogie».

Les dispositions reconnaissant aux tribunaux administratifs un intérêt pour agir dans le cadre de procédures contestant une de leurs décisions revêtent un caractère exceptionnel et doivent être interprétées restrictivement. Si le législateur avait entendu faire de la Commission une partie à part entière dans une affaire où ce n'est pas elle qui a engagé la plainte, ou dans une affaire mettant en cause une de ses propres décisions, il se serait prononcé expressément en ce sens. En l'absence de dispositions législatives précises, la Commission doit s'en tenir aux Règles et demander, au titre de la Règle 1611, le droit de prendre part aux procédures à titre d'intervenante.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 40(3), 41e, 47, 50(1), 51, 55.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 42(1)(a),(b),(c).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 28 (mod., *idem*, art. 8; 1992, ch. 26, art. 17), 46 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 14; 1992, ch. 1, art. 68).
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 78(1)(a),(b),(c), (3).
Loi sur les transports nationaux, L.R.C. (1985), ch. N-20 (mod. par L.R.C., 1985 (3^e suppl.), ch. 28, art. 301), 65(4).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règles 2, 5, 300(4) (mod. par DORS/79-57, art. 2), 303(1), 311

idem, s. 19), 1602(3) (as enacted *idem*), 1604(1) (as enacted *idem*), 1611 (as enacted *idem*), 1612 (as enacted *idem*), 1615 (as enacted *idem*), 1619 (as enacted *idem*), 1715, 1716(2)(b), 1726.

National Telecommunications Powers and Procedures Act, R.S.C., 1985, c. N-20 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 301), s. 65(4).
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, s. 78(1)(a),(b),(c),(3).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Diotte v. Canada, [1991] 1 F.C. 731; (1990), 134 N.R. 71 (C.A.).

CONSIDERED:

Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Edmonton Friends of the North Environmental Society v. Canada (Minister of Western Economic Diversification)*, [1991] 1 F.C. 416; (1990), 73 D.L.R. (4th) 653; [1991] 2 W.W.R. 577; 78 Alta. L.R. (2d) 97; 47 Admin. L.R. 265; 114 N.R. 153 (C.A.).

REFERRED TO:

Moosehead Breweries Ltd. v. Molson Companies Ltd. and Registrar of Trade Marks (1985), 63 N.R. 140 (F.C.A.); *Cainaw v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983; (1989), 62 D.L.R. (4th) 437; [1989] 6 W.W.R. 673; 40 B.C.L.R. (2d) 1; 40 Admin. L.R. 181; 89 CLLC 14,050; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1990] 2 F.C. 18; (1990), 68 D.L.R. (4th) 375; [1991] 1 W.W.R. 352; 76 Alta. L.R. (2d) 289; 5 C.E.L.R. (N.S.) 1; 108 N.R. 241 (C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of the Environment)*, [1993] 2 F.C. 651 (C.A.); *R. v. CAE Industries Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 566; (1977), 72 D.L.R. (3d) 159; 31 C.P.R. (2d) 236; 13 N.R. 624; *Stelco Inc. v. Canadian International Trade Tribunal*, A-410-93, Décaré J.A., g order dated 23/11/93, F.C.A., not reported.

AUTHORS CITED

Black's Law Dictionary, 5th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "intervenor", "intervention", "party".

APPEAL from the trial judgment (*Canada (Attorney General) v. Bernard*, T-1927-93, McGillis J., order dated 28/10/93, F.C.T.D., not yet reported) dismissing the CHRC's application to amend the style of cause by adding it as a respondent in judicial review proceedings where its own decision is challenged. Appeal dismissed.

(mod. par DORS/90-846, art. 5), 319 (mod. par DORS/88-221, art. 4), 346 (mod. par DORS/87-221, art. 3), 408, 462 (mod. par DORS/90-846, art. 15), 481A (éditée par DORS/79-57, art. 15), 482 (mod. par DORS/90-846, art. 18), 1104(1), 1201 (mod. par DORS/92-43, art. 9), 1600 (mod., *idem*, art. 19), 1602(3) (mod., *idem*), 1604(1) (éditée, *idem*), 1611 (éditée, *idem*), 1612 (éditée, *idem*), 1615 (éditée, *idem*), 1619 (éditée, *idem*), 1715, 1716(2)b), 1726.

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Diotte c. Canada, [1991] 1 C.F. 731; (1990), 134 N.R. 71 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Edmonton Friends of the North Environmental Society c. Canada (Ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien)*, [1991] 1 C.F. 416; (1990), 73 D.L.R. (4th) 653; [1991] 2 W.W.R. 577; 78 Alta. L.R. (2d) 97; 47 Admin. L.R. 265; 114 N.R. 153 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Moosehead Breweries Ltd. c. Molson Companies Ltd. et Registraire des marques de commerce (1985), 63 N.R. 140 (C.A.F.); *Cainaw c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; (1989), 62 D.L.R. (4th) 437; [1989] 6 W.W.R. 673; 40 B.C.L.R. (2d) 1; 40 Admin. L.R. 181; 89 CLLC 14,050; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1990] 2 C.F. 18; (1990), 68 D.L.R. (4th) 375; [1991] 1 W.W.R. 352; 76 Alta. L.R. (2d) 289; 5 C.E.L.R. (N.S.) 1; 108 N.R. 241 (C.A.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1993] 2 C.F. 651 (C.A.); *R. c. CAE Industries Ltd. et autre*, [1977] 2 R.C.S. 566; (1977), 72 D.L.R. (3d) 159; 31 C.P.R. (2d) 236; 13 N.R. 624; *Stelco Inc. c. Tribunal canadien du commerce extérieur*, A-410-93, juge Décaré, J.C.A., ordonnance en date du 23-11-93, C.A.F., non publiée.

DOCTRINE

Black's Law Dictionary, 5th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, «intervenor», «intervention», «party».

APPEL d'un jugement de première instance (*Canada (Procureur général) c. Bernard*, T-1927-93, juge McGillis, ordonnance en date du 28-10-93, C.F. 1^{re} inst., encore inédite) rejetant la demande présentée par la CCDP en vue de la modification de l'intitulé de la cause et de son adjonction à titre d'intimée dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire visant une de ses propres décisions. L'appel est rejeté.

COUNSEL:

William F. Pentney for appellant.
Barbara A. McIsaac for respondent, the Attorney General of Canada.
 No one appearing for respondent, Frank Bernard. ^a

SOLICITORS:

General Counsel, Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for appellant. ^b

Deputy Attorney General of Canada for respondent, the Attorney General of Canada.

RESPONDENT ON HIS OWN BEHALF:

Frank Bernard, Sardis, British Columbia.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.A.: I agree with both my colleagues that this appeal cannot succeed and make mine, in substance, the reasons they give for that conclusion.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DESJARDINS J.A.: I fully agree with the reasons for judgment given by my colleague Décary J.A. to which I would add my own comments.

The decision of the Commission, which is challenged by the respondent Attorney General in a section 18.1 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] judicial review proceeding, relates to the application by the Commission of paragraph 41(e) of the *Canadian Human Rights Act*¹ (CHRA) whereas the Commission decided to deal with the complaint of Frank Bernard, a former member of the Canadian Forces, in spite of the fact that the act alleged to have caused discrimination by reason of age occurred more than one year prior to the filing of the complaint. The respondent Attorney General invokes two grounds for intervention by the Federal Court; it argues that the Commission erred in ^j

¹ R.S.C., 1985, c. H-6.

AVOCATS:

William F. Pentney pour l'appelante.
Barbara A. McIsaac pour l'intimé, le procureur général du Canada.
 L'intimé, Frank Bernard, n'était pas représenté.

PROCUREURS:

L'avocat général de la Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour l'appelante.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé, le procureur général du Canada.

L'INTIMÉ, EN SON PROPRE NOM:

Frank Bernard, Sardis, Colombie-Britannique.

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

LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: Je conviens, avec mes deux collègues, que cet appel ne saurait aboutir et reprends à mon compte, pour l'essentiel, les motifs exposés en ce sens. ^e

* * *

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

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je suis pleinement en accord avec les motifs de jugement de mon confrère le juge Décary, J.C.A., et auxquels je tiens à ajouter quelques observations. ^g

La décision de la Commission, contestée par le procureur général intimé dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 18.1 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)], a trait à l'application qui a été faite, par la Commission, de l'alinéa 41e) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹ (la LCDP), la Commission ayant décidé de statuer sur la plainte présentée par Frank Bernard, ancien membre des Forces canadiennes, bien que l'acte dont on prétend qu'il a entraîné une discrimination fondée sur l'âge, se soit produit plus d'un an avant le dépôt de la plainte. Le procureur général intimé invoque deux motifs pour réclamer l'interven-

¹ L.R.C. (1985), ch. H-6.

law by failing to exercise its discretion in a lawful manner and by ignoring the statutory limitation and secondly, that it breached the rules of procedural fairness causing prejudice to the Canadian Forces.

In its argument before us on this appeal from the Trial Division [T-1927-93, McGillis J., order dated 28/10/93, not yet reported], the Commission puts great emphasis on the fact that it is not asserting that it is an "interested person" within the meaning of Rule 1600 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/92-43, s. 19)].² Rather, it submits that the Court has the discretion to add it as a party to the judicial review proceedings under Rules 303(1), 1104(1) and 1716(2)(b). *Diotte v. Canada*³ is relied upon.

The Commission argues that the current Rules 1600 ff, while providing who "shall be named as a respondent" (Rule 1602(3)) do not provide for those who "may" be joined as respondents. While it wishes to maintain its appearance of impartiality, which is the cornerstone of the ruling in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*,⁴ the Commission maintains that it is mandated by Parliament with a special role which ought to be considered by this Court in interpreting the *Federal Court Rules*. Unlike other tribunals, boards and commissions, the Commission says it does not simply adjudicate between two parties. It has under the CHRA the carriage of a complaint. Through its staff, it investigates a complaint and if the complaint progresses, it can conciliate it.⁵ If a Human Rights Tribunal is constituted to hear a complaint, the Commission, when appearing before such tribunal, is under an obligation to "adopt such position as, in its opinion, is in the public inter-

² Rule 1600. In this Part,

"interested person" means a person who was heard in the proceeding before the federal board, commission or other tribunal in respect of which the application for judicial review is made.

³ [1991] 1 F.C. 731 (C.A.).

⁴ [1979] 1 S.C.R. 684.

⁵ S. 47.

tion de la Cour fédérale; il fait valoir que la Commission a commis une erreur de droit, d'abord en n'exerçant pas légitimement le pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu et en ignorant les limites qu'il lui impose et, ensuite, en violant les règles de l'équité procédurale, causant un préjudice aux Forces canadiennes.

Lors de sa plaidoirie devant la Cour, en appel de la Section de première instance [T-1927-93, le juge McGillis, ordonnance en date du 28-10-93, encore inédite], la Commission a beaucoup insisté sur le fait qu'elle ne prétend pas être une «personne intéressée» au sens de la Règle 1600 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663 (éditée par DORS/92-43, art. 19)]². Elle soutient, plutôt, que la Cour a le pouvoir discrétionnaire, de par les Règles 303(1), 1104(1) et 1716(2)(b), de l'adjoindre à titre de partie à une action en contrôle judiciaire. Elle invoque pour cela la décision rendue dans l'affaire *Diotte c. Canada*³.

La Commission soutient que les actuelles Règles 1600 et suivantes, aux termes desquelles toute personne intéressée «est désignée à titre d'intimée» (Règle 1602(3)), ne se prononcent pas sur les personnes qui «peuvent» être adjoindues à titre d'intimées. Tout en voulant conserver l'allure d'impartialité qui est la pierre angulaire de la décision rendue dans l'affaire *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*⁴, la Commission maintient que le législateur lui a confié une mission spéciale dont devrait tenir compte la Cour dans son interprétation des *Règles de la Cour fédérale*. La Commission prétend que, à l'inverse d'autres offices fédéraux, elle ne fait pas que trancher un litige opposant deux parties. Aux termes de la LCDP, elle est chargée de convoquer la plainte. Avec son personnel, la Commission enquête et, si la plainte est confirmée, elle pourra porter l'affaire en conciliation⁵. Si un tribunal des droits de la personne est constitué pour statuer sur une plainte, la

² Règle 1600. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«personne intéressée» Personne entendue lors de la procédure de l'office fédéral visé par la demande de contrôle judiciaire.

³ [1991] 1 C.F. 731 (C.A.).

⁴ [1979] 1 R.C.S. 684.

⁵ Art. 47.

est having regard to the nature of the complaint being inquired into.”⁶ The Commission has moreover the right to appeal the decision of the Human Rights Tribunal before a Review Tribunal.⁷ And because of its standing before the Review Tribunal, it can then seek judicial review of that decision before the Federal Court. On account of this unique statutory role, the Commission acts as a defender of individual complainants who generally do not have the resources, financial or otherwise, to defend their case. An affidavit signed by Frank Bernard, as part of the record, indicates that the complainant indeed understood the Commission’s role to mean “that they would handle everything.” Bernard did not plan to defend the motion as he did not understand what it was about and he could not afford a lawyer. From this evidence, the Commission argues that unlike cases such as *Moosehead Breweries Ltd. v. Molson Companies Ltd. and Registrar of Trade Marks*,⁸ it, and not the Attorney General, represents the public interest. It considers itself as being in a different situation than a traditional intervenor whose participation is restricted to matters bearing on a particular interest as distinguished from the whole issue at dispute between the parties. Its status as a party should be granted as a matter of discretion so as to enable the Court to have before it all the relevant information as well as the necessary explanations.

This argument, in my view, is untenable.

While recognizing the statutory role played by the Commission in the application of its embodying statute, the only matter this Court is concerned with in this appeal relates to the decision of the Commission with regard to paragraph 41(e) of the CHRA. We are not concerned with the other multiple roles of the Commission. It is this decision which it is permitted to explain within the parameters defined in a line of Supreme Court of Canada decisions, the more recent

⁶ S. 51.

⁷ S. 55.

⁸ (1985), 63 N.R. 140 (F.C.A.), at p. 141.

Commission, en comparaisant devant ce tribunal, est tenue d’adopter «l’attitude la plus proche, à son avis, de l’intérêt public⁶». La Commission a, d’ailleurs, le droit de porter la décision du tribunal des droits de la personne en appel devant un tribunal d’appel⁷. Étant donné l’intérêt qui lui est reconnu pour agir devant le tribunal d’appel, elle peut demander à ce que cette décision fasse l’objet d’un contrôle judiciaire de la part de la Cour fédérale. Étant donné le rôle unique que la Loi confie à la Commission, celle-ci fait office de défenseur des individus portant plainte qui, en général, ne sont ni financièrement ni autrement en mesure de faire valoir leurs droits. Un affidavit signé par Frank Bernard et versé au dossier démontre que le plaignant avait effectivement compris que, étant donné le rôle qui est le sien, la Commission [TRADUCTION] «s’occuperait de tout». Bernard n’entendait pas s’opposer à la requête étant donné qu’il ne comprenait pas de quoi il s’agissait et qu’il n’avait pas les moyens de retenir les services d’un avocat. Au vu de cette déposition, la Commission fait valoir que, contrairement à ce qu’il en était dans des affaires telles que *Moosehead Breweries Ltd. c. Molson Companies Ltd. et Registraire des marques de commerce*⁸, c’est bien elle, la Commission, et non pas le Procureur général, qui représente l’intérêt général. Elle estime que sa position diffère de celle de l’intervenant ordinaire dont la participation se limite à des questions liées à un intérêt particulier et non pas à l’ensemble de la question opposant les parties. Elle devrait se voir reconnaître, discrétionnairement, la qualité de partie à l’instance afin que la Cour puisse disposer de tous les renseignements pertinents et entendre les explications nécessaires.

L’argument est pour moi insoutenable.

Tout en reconnaissant le rôle que la Loi a confié à la Commission pour la mise en œuvre du texte qui l’a instituée, la seule question sur laquelle la Cour est appelée à se prononcer dans cet appel porte sur la décision prise par la Commission à l’égard de l’alinéa 41e) de la LCDP. Ce qui retient notre attention ici, ce ne sont pas les autres rôles confiés à la Commission. C’est cette décision même que l’on peut expliquer à l’intérieur des bornes posées par la Cour suprême

⁶ Art. 51.

⁷ Art. 55.

⁸ (1985), 63 N.R. 140 (C.A.F.), à la p. 141.

one being the *Paccar* case, where La Forest J. stated:⁹

In my view, the Industrial Relations Council has standing before this Court to make submissions not only explaining the record before the Court, but also to show that it had jurisdiction to embark upon the inquiry and that it has not lost that jurisdiction through a patently unreasonable interpretation of its powers.

The *Federal Court Rules* are meant to regulate “practice and procedure”.¹⁰ The new Rules 1600 *ff* constitute a code for bringing judicial review applications in an orderly and informative fashion before the Court and are well within the lines defined by the Supreme Court of Canada with regard to tribunals. Rule 1716(2)(b) which comes under the heading of “RULES RE SPECIAL CASES AND PARTICULAR PROBLEMS” and which relates to the addition of a party in an action has therefore been discarded by the more specific Rules 1600 *ff*. Besides, the *Diotte* case, where Rule 1716(2)(b) and the “gap rule” (Rule 5) were invoked, has no similarity to the case at bar. *Diotte* dealt with the addition, as a party respondent in a *certiorari* proceeding, of an officer of the Canadian Forces who had been the decision-maker in the case of the release of the applicant. Such person was therefore closer to the respondent itself, the Attorney General, and had none of the features of an administrative board.

Furthermore, I am not convinced that the status of party can be said to apply to a board absent legislation to that effect. While Estey J. in *Northwestern Utilities Ltd.*,¹¹ noted that the Public Utilities Board was precluded by implication in its governing statute from bringing an appeal and stated at page 708 that the Board could not “be considered as a party, in the full sense of that term” [underlining added], he was not called upon to decide in a technical sense the precise status of the Board to which he granted *locus standi*.

⁹ *Caimaw v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, at p. 1014.

¹⁰ S. 46 of the *Federal Court Act* [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 14; 1992, c. 1, s. 68].

¹¹ [1979] 1 S.C.R. 684.

dans toute une série d’arrêts, dont le plus récent est l’arrêt *Paccar*, dans lequel le juge La Forest a déclaré⁹:

À mon avis, le Conseil a qualité pour agir devant notre Cour afin d’y présenter des arguments non seulement pour lui expliquer le dossier dont elle est saisie, mais également pour montrer qu’il avait compétence pour ouvrir l’enquête et qu’il n’a pas perdu cette compétence en raison d’une interprétation manifestement déraisonnable de ses pouvoirs.

Les Règles de la Cour fédérale visent à régler la pratique et la procédure¹⁰. Les nouvelles Règles 1600 et suivantes constituent un code permettant aux demandes de contrôle judiciaire d’être portées devant la Cour de manière informative et ordonnée, et se situent nettement à l’intérieur des frontières tracées, à l’intention des tribunaux, par la Cour suprême du Canada. La Règle 1716(2)(b), que l’on trouve sous la rubrique «RÈGLES CONCERNANT DES CAS SPÉCIAUX ET DES PROBLÈMES PARTICULIERS» et qui a trait à l’adjonction d’une partie à l’instance, est dorénavant écartée au profit des Règles 1600 et suivantes, plus précises. D’ailleurs, l’affaire *Diotte*, où ont été invoquées la Règle 1716(2)(b) ainsi que la Règle 5, applicable aux lacunes, ne ressemble pas à la présente affaire. L’affaire *Diotte* portait sur l’adjonction, à titre de partie intimée dans le cadre d’une demande de *certiorari*, d’un officier des Forces canadiennes qui avait été de ceux qui avaient décidé de relâcher le requérant. Une telle personne se situait beaucoup plus près de l’intimé, en l’occurrence le Procureur général, et n’avait rien d’un organisme administratif.

Je ne suis, par ailleurs, pas convaincu que l’on puisse, en l’absence d’une disposition législative en ce sens, reconnaître à un organisme la qualité de partie à l’instance. Si, dans l’arrêt *Northwestern Utilities Ltd.*,¹¹ le juge Estey a noté que la Commission des services publics était implicitement empêchée, de par ses statuts, d’interjeter appel, déclarant à la page 708, que la Commission ne pouvait pas «être considérée comme une partie, au sens plein du terme» [non souligné dans l’original], il n’a pas eu à décider, techniquement, de la nature précise du statut de la Commission à laquelle il a reconnu un intérêt pour agir.

⁹ *Caimaw c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, à la p. 1014.

¹⁰ Art. 46 de la *Loi sur la Cour fédérale* [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 14; 1992, ch. 1, art. 68].

¹¹ [1979] 1 R.C.S. 684.

The *Federal Court Rules* do not define the words “party” and “parties”,¹² although they refer to them constantly.¹³ The attributes that flow from the status of party are, however, better known. In a unanimous decision by this Court in *Edmonton Friends of the North Environmental Society v. Canada (Minister of Western Economic Diversification)*,¹⁴ Mr. Justice Stone, while discussing Rule 1716(2)(b), set out the distinction between being a “party” and “intervenor” in the following manner:

Rule 1716(2)(b) is not peculiar to practice and procedure in the Federal Court. It, or a variation of it, has been a feature of the rules governing practice and procedure in the Supreme Court of Ontario since at least 1913. It was apparently inherited from England. It is not a rule for joining an intervenor but for joining a party. There is, of course, a significant difference between the position of an intervenor in proceedings and that of a party. The intervenor, for example, must as a rule take the record as he finds it. He has no status to pursue an appeal (*Corporation of the City of Toronto v. Morencie*, [1989] 1 S.C.R. vii). On the other hand, a party joined by order of a court will normally enjoy the same rights as those of other parties including the right to adduce evidence and to make submissions. It has been said, indeed, that he holds an absolute right to cross-examine witnesses adverse in interest (see *Halton Community Credit Union Ltd. v. ICL Computers Can. Ltd.* (1985), 3 C.P.C. (2d) 252 (Ont. C.A.), at page 253).

I find in *Black's Law Dictionary*¹⁵ the following definition of the word “party”:

“Party” is a technical word having a precise meaning in legal parlance; it refers to those by or against whom a legal suit is brought, whether in law or in equity, the party plaintiff or defendant, whether composed of one or more individuals and whether natural or legal persons; all others who may be affected by the suit, indirectly or consequently, are persons interested but not parties. *Golatte v. Mathews*, D.C.Ala., 394 F.Supp. 1203, 1207. [Emphasis added.]

¹² The words “plaintiff” and “defendant” are defined in R. 2. The word “third party” is referred to in R. 1726 as “any person not a party to the action”.

¹³ As for illustration, see RR. 300(4) [as am. by SOR/79-57, s. 2], 311 [as am. by SOR/90-846, s. 5], 319 [as am. by SOR/88-221, s. 4], 346 [as am. by SOR/87-221, s. 3], 408, 462 [as am. by SOR/90-846, s. 15], 481A [as enacted by SOR/79-57, s. 15], 482 [as am. by SOR/90-846, s. 18], 483, 1201 [as am. by SOR/92-43, s. 9], 1310 (title), 1313, 1604(1) [as enacted *idem*, s. 19], 1612 [as enacted *idem*], 1615 [as enacted *idem*], 1715.

¹⁴ [1991] 1 F.C. 416 (C.A.), at p. 423.

¹⁵ 5th ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979), at p. 1010.

Les *Règles de la Cour fédérale* se réfèrent constamment à la notion de «partie»¹² sans jamais en donner de définition¹³. Les attributs qui se rattachent à la qualité de partie sont, eux, mieux connus. Dans une décision unanime de la Cour dans l'affaire *Edmonton Friends of the North Environmental Society c. Canada (Ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien)*¹⁴, le juge Stone, en se penchant sur la Règle 1716(2)(b), a ainsi formulé la distinction à faire entre une «partie» et un «intervenant»:

La Règle 1716(2)(b) n'est pas propre à la pratique et à la procédure en vigueur devant la Cour fédérale. En effet, cette Règle, ou une règle similaire, se trouve dans les règles régissant la pratique et la procédure en vigueur devant la Cour suprême de l'Ontario depuis au moins 1913. Apparemment, elle vient d'Angleterre. Elle ne vise pas à constituer une personne intervenante, mais partie. Bien sûr, il y a une différence considérable entre la situation d'un intervenant et celle d'une partie. Ainsi, l'intervenant doit en général accepter le dossier tel quel. Il n'a pas qualité pour interjeter appel (*Corporation de la ville de Toronto c. Morencie*, [1989] 1 R.C.S. vii). D'autre part, la partie qui est jointe à la suite de l'ordonnance rendue par un tribunal aura normalement les mêmes droits que les autres parties, et notamment le droit de présenter une preuve et de faire des observations. De fait, on a dit qu'elle a le droit absolu de contre-interroger les témoins qui sont défavorables à ses intérêts (voir *Halton Community Credit Union Ltd. v. ICL Computers Can. Ltd.* (1985), 3 C.P.C. (2d) 252 (C.A. Ont.), à la page 253).

Dans le *Black's Law Dictionary*¹⁵ on trouve la définition suivante du mot «party» (partie).

[TRADUCTION] Le mot «partie» est un terme technique qui a, en langage juridique, un sens précis; il s'applique aux personnes par qui ou à l'encontre de qui est intentée une action en justice, que celle-ci soit en droit ou en *equity*, que ce soit la partie demanderesse ou la partie défenderesse, que ces parties se composent d'une ou de plusieurs personnes naturelles ou juridiques; toutes les autres personnes susceptibles d'être affectées par l'action, de manière directe ou indirecte, sont des personnes intéressées mais non des parties. *Golatte v. Mathews*,

¹² Les mots «demandeur» et «défendeur» sont définis à la Règle 2. La Règle 1726 définit «tierce partie» comme étant «une personne qui n'est pas partie à l'action».

¹³ Voir, à titre d'illustration, les Règles 300(4) [mod. par DORS/79-57, art. 2], 311 [mod. par DORS/90-846, art. 5], 319 [mod. par DORS/88-221, art. 4], 346 [mod. par DORS/87-221, art. 3], 408, 462 [mod. par DORS/90-846, art. 15], 481A [édictee par DORS/79-57, art. 15], 482 [mod. par DORS/90-846, art. 18], 483, 1201 [mod. par DORS/92-43, art. 9], 1310 (le titre), 1313, 1604(1) [édictee, *idem*, art. 19], 1612 [édictee, *idem*], 1615 [édictee, *idem*], 1715.

¹⁴ [1991] 1 C.F. 416 (C.A.), à la p. 423.

¹⁵ 5th ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979), à la p. 1010.

The words “intervenor” and “intervention” are thus defined in the same dictionary:¹⁶

Intervenor. An intervenor is a person who voluntarily interposes in an action or other proceeding with the leave of the court. See **Intervention**.

Intervention. The procedure by which a third person, not originally a party to the suit, but claiming an interest in the subject matter, comes into the case, in order to protect his right or interpose his claim. The grounds and procedure are usually defined by various state statutes or Rules of Civil Procedure; e.g., Fed.R. Civil P. 24. Intervention may exist either as a matter of right (Rule 24(a)) or at the discretion of the court (Rule 24(b)).

In English ecclesiastical law, the proceeding of a third person, who, not being originally a party to the suit or proceeding, but claiming an interest in the subject-matter in dispute, in order the better to protect such interest, interposes his claim. *Stillwell Hotel Co. v. Anderson*, 16 Cal.App.2d 636, 61 P.2d 71, 72. [Emphasis added.]

While these definitions are simply illustrative, they are rather revealing in that they indicate to me that the word party in a strict sense has a strong connotation of “taking sides”. Since the appearance of the Commission as an impartial tribunal can never be discredited considering that the matters in dispute are often returned to it in a judicial review proceeding and, also, in view of the necessity of protecting its public image in future cases, I do not think it can properly be added as a party. Thus the wisdom of the new Rules.

I would dispose of this appeal as suggested by Décary J.A.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DÉCARY J.A.: This appeal relates to the standing to be granted to the Canadian Human Rights Commission (the Commission) in judicial review proceedings

¹⁶ *Black's Law Dictionary*, at pp. 736-737.

D.C.Ala., 394 F.Supp. 1203, 1207. [Non souligné dans l'original.]

a Voici comment ce même dictionnaire définit les mots «*intervenor*» (intervenant) et «*intervention*» (intervention)¹⁶.

[TRADUCTION] **Intervenant.** L'intervenant est une personne qui, avec l'autorisation de la Cour, s'entremet volontairement dans une action ou dans le cadre d'une autre procédure. Voir **Intervention**.

b **Intervention.** La procédure par laquelle une tierce personne, n'étant pas initialement partie à l'action mais qui fait valoir son intérêt en la matière, se mêle à l'action afin de protéger son droit ou d'interposer sa revendication. Les motifs d'intervention, et la procédure qui lui est applicable, sont généralement définis par des règles formulées par les divers États ou par les Rules of Civil Procedure; tels que le Fed. R. Civil P. 24. L'intervention peut avoir lieu de droit (Règle 24a) ou à la discrétion de la Cour (Règle 24b).

d Dans le droit ecclésiastique anglais, la démarche engagée par une tierce personne qui n'était pas initialement partie à l'instance, mais revendiquant un intérêt à l'égard du point en litige, afin de mieux protéger cet intérêt, interpose sa revendication. *Stillwell Hotel Co. v. Anderson*, 16 Cal.App.2d 636, 61 P.2d 71, 72. [Non souligné dans l'original.]

f Ces définitions ne sont citées qu'à titre d'illustrations, mais elles sont assez révélatrices et montrent, d'après moi, que le mot «partie», au sens strict, s'entend plutôt dans le sens de «prendre partie». On ne saurait porter atteinte à la qualité de tribunal impartial, reconnue à la Commission, devant qui les questions en litige seront souvent renvoyées à l'issue du contrôle judiciaire et, compte tenu du besoin de protéger pour l'avenir la considération dont elle est entourée, il ne convient pas, d'après moi, de l'adjoindre à titre de partie. D'où la sagesse des nouvelles Règles.

h Je trancherais cet appel dans le sens proposé par le juge Décary, J.C.A.

* * *

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

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Cet appel a trait à l'intérêt qu'il y aurait lieu de reconnaître à la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission)

¹⁶ *Black's Law Dictionary*, aux p. 736 et 737.

where its own decisions are challenged. This issue is to be examined in the context of amendments made in 1992 to the *Federal Court Act* and the *Federal Court Rules* (the Rules).

Respondent Bernard has filed with the Commission a complaint against his former employer, the Canadian Armed Forces (represented throughout these proceedings by the Attorney General of Canada (the Attorney General)). The complaint was filed out of time. The Commission decided “to exercise its discretionary power to extend the time limit” and “pursuant to paragraph 41(e) of the Canadian Human Rights Act, to deal with the complaint even though the act complained of occurred more than one year before the receipt of the complaint by the Commission”.¹⁷

The Attorney General challenged that decision under section 18.1 of the *Federal Court Act*. In his originating notice of motion, the Attorney General named Bernard as the sole respondent, contrary to the practice he had been following until then of also naming the Commission as party respondent.

The Commission then applied for an order “amending the style of cause to reflect that the Canadian Human Rights Commission is a respondent in this case pursuant to Rule 1602(3).”¹⁸ The Attorney General opposed the application on the basis that the new procedure prescribed by the Rules does not permit the addition of the Commission as a party respondent in the judicial review of its own decision, but rather requires it to seek leave to intervene in the proceedings. The Attorney General did not object to the participation of the Commission in the proceedings as an intervenor.

Madam Justice McGillis dismissed the application without prejudice to the right of the Commission to bring an application under Rule 1611 [as enacted by

pour agir dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire visant une de ses décisions. La question sera examinée dans le contexte des modifications apportées, en 1992, à la *Loi sur la Cour fédérale* et aux *Règles de la Cour fédérale* (les Règles).

L’intimé, Bernard, a déposé auprès de la Commission une plainte contre son ancien employeur, les Forces armées canadiennes (représentées durant ces procédures par le procureur général du Canada (le procureur général)). La plainte a été déposée en dehors des délais. La Commission décida [TRADUCTION] «d’exercer son pouvoir discrétionnaire en la matière et de prolonger les délais prévus» et «conformément à l’alinéa 41e) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, de statuer sur la plainte bien que l’acte en cause se soit produit plus d’un an avant que la plainte ne soit portée devant la Commission»¹⁷.

Le procureur général a contesté cette décision, invoquant l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans son avis introductif de requête, le procureur général a nommé, comme unique intimé, Bernard, contrairement à la pratique suivie jusqu’alors et qui consistait à faire également figurer, à titre de partie intimée, la Commission.

La Commission demanda alors à la Cour de rendre une ordonnance [TRADUCTION] «modifiant l’intitulé de la cause afin de rendre compte du fait que, selon la Règle 1602(3), la Commission canadienne des droits de la personne est une partie intimée en l’espèce»¹⁸. Le procureur général s’est opposé à cette demande, estimant que la nouvelle procédure prescrite par les Règles ne permet pas de désigner la Commission, à titre d’intimée, dans une procédure de contrôle judiciaire visant une décision de la Commission, faisant valoir que celle-ci doit dorénavant demander l’autorisation d’intervenir. Le procureur général ne s’est pas opposé à ce que la Commission participe à l’action à titre d’intervenante.

Madame le juge McGillis a rejeté la demande, sans préjuger du droit qu’aurait la Commission de présenter une demande en vertu de la Règle 1611 [éditée

¹⁷ A.B., at p. 24.

¹⁸ A.B., at p. 27.

¹⁷ Dossier d’appel, à la p. 24.

¹⁸ Dossier d’appel, à la p. 27.

SOR/92-43, s. 19] to intervene in the judicial review proceedings.

The issue is not, properly speaking, whether standing can be granted. No one quarrels with the Commission's submissions to the effect that administrative tribunals may be granted standing for certain purposes, for example to explain the record or to make representations with respect to jurisdiction.¹⁹ Counsel for the Commission conceded that had the Commission sought leave, instead, to intervene on the terms agreeable to the Attorney General, it would have been in a position to participate in the proceedings as fully, and within the confines determined by the case law, as if it had been a party respondent except, possibly, as regards the right to appeal. The Attorney General was ready to accept that the terms of intervention include the right to appeal, but as that right has been generally associated with the status of party rather than with that of intervenor,²⁰ counsel for the Commission declined the offer of the Attorney General and pursued his quest for full party status. The issue therefore becomes simply whether the Commission should be granted standing as a party respondent or as an intervenor.

There is no doubt that based solely as it then was on Rule 1602(3), the application could not succeed.

Under Rule 1602(3), "[a]ny interested person who is adverse in interest to the applicant in the proceedings before the . . . tribunal shall be named as a respondent in the notice of motion." An "interested person" is defined in Rule 1600 as being "a person who was heard in the proceeding before the . . . tribunal in respect of which the application for

¹⁹ See *Caimaw v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, at pp. 1014 ff.

²⁰ See *Edmonton Friends of the North Environmental Society v. Canada (Minister of Western Economic Diversification)*, [1991] 1 F.C. 416 (C.A.), at p. 423; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1990] 2 F.C. 18 (C.A.), at p. 52; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of the Environment)*, [1993] 2 F.C. 651 (C.A.), at p. 655.

par DORS/92-43, art. 19] afin d'obtenir l'autorisation d'intervenir au cours de la procédure de contrôle judiciaire.

a La question n'est pas, à proprement parler, celle de savoir si l'on peut reconnaître à la Commission l'intérêt pour agir. Personne ne s'oppose aux arguments de la Commission qui fait valoir que les tribunaux administratifs peuvent se voir reconnaître, à certaines fins, l'intérêt pour agir, lorsqu'il s'agit, par exemple, de fournir des explications sur le dossier ou d'exposer ses arguments sur la question de la compétence.¹⁹ L'avocat de la Commission a reconnu que si celle-ci avait demandé, plutôt, l'autorisation d'intervenir aux conditions que le procureur général était prêt à admettre, elle aurait pu participer, dans les limites fixées par la jurisprudence, aussi pleinement aux procédures que si elle avait été désignée comme partie intimée, sauf, peut-être, en ce qui concerne le droit d'interjeter appel. Le procureur général était disposé à accepter, parmi les conditions d'intervention, le droit d'interjeter appel, mais, ce droit étant généralement lié à la qualité de partie plutôt qu'à celle d'intervenant²⁰, l'avocat de la Commission a décliné l'offre du procureur général et maintenu sa demande en vue de se voir reconnaître la qualité de partie à l'instance. Il s'agit donc uniquement de savoir s'il y a lieu de reconnaître à la Commission la qualité d'intimée ou celle d'intervenante.

Il ne fait aucun doute que, fondée uniquement, comme elle l'était, sur la Règle 1602(3), la demande ne pouvait aboutir.

Aux termes de la Règle 1602(3), «[t]oute personne intéressée qui avait des intérêts opposés à ceux de la partie requérante lors de l'instance devant l'office fédéral est désignée à titre d'intimée dans l'avis de requête». «Personne intéressée» est définie à la Règle 1600 comme une «[p]ersonne entendue lors de la procédure de l'office fédéral visée par la demande de

¹⁹ Voir *Caimaw c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, à la p. 1014 et suivantes.

²⁰ Voir *Edmonton Friends of the North Environmental Society c. Canada (Ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien)*, [1991] 1 C.F. 416 (C.A.), à la p. 423; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1990] 2 C.F. 18 (C.A.), à la p. 52; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1993] 2 C.F. 651 (C.A.), à la p. 655.

judicial review is made.” Clearly, the Commission is not, in this case, an “interested person”.²¹

And as clearly the Commission falls precisely within the ambit of Rule 1611(1) under which “[a]ny person who wishes to intervene in the hearing of an application for judicial review, including the . . . tribunal in respect of whose decision the application has been made, must file a notice of application for leave to intervene.” Pursuant to Rule 1611(3), the Court may grant leave to intervene “upon such terms and conditions as it considers just.”

Furthermore, Rule 1604, which requires that the notice of motion “be served on (a) the other parties; (b) the federal board, commission or other tribunal in respect of which the application is made; and (c) all interested persons”, clearly implies that the tribunal is generally neither a party nor an interested person.

In its factum, the Commission modified its approach. It no longer asserted that the Commission was an “interested person” within the meaning of Rule 1600. It asserted, rather, that the Court had the discretion to add the Commission as a party pursuant to Rule 1716(2)(b) which reads as follows:

Rule 1716. . . .

(2) At any stage of an action the Court may, on such terms as it thinks just and either of its own motion or on application,

(b) order any person who ought to have been joined as a party or whose presence before the Court is necessary to ensure that all matters in dispute in the action may be effectually and completely determined and adjudicated upon, to be added as a party,

but no person shall be added as a plaintiff without his consent signified in writing or in such other manner as the Court may find to be adequate in the circumstances.

²¹ The Commission might however be such an interested person in cases where it would have initiated the complaint itself pursuant to s. 40(3) of the *Canadian Human Rights Act* (the Act) or in cases involving a decision made by a Human Rights Tribunal before which it is given standing pursuant to ss. 50(1) and 51 of the Act and with respect to whose decisions it is expressly given by s. 55 of the Act the right to appeal to a Review Tribunal when the Tribunal that made the decision was composed of fewer than three members. We are not concerned here with these cases.

contrôle judiciaire». Il est clair qu’en l’espèce la Commission n’est pas une «personne intéressée»²¹.

Il est également clair que la Commission relève exactement de la Règle 1611(1) selon laquelle «[q]ui-conque, y compris l’office fédéral dont la décision fait l’objet de la demande de contrôle judiciaire, désire intervenir à l’audition d’une demande de contrôle judiciaire dépose un avis de demande d’autorisation d’intervenir». Aux termes de la Règle 1611(3), la Cour peut accorder l’autorisation d’intervenir «aux conditions qu’elle considère appropriées».

Par ailleurs, la Règle 1604, qui prévoit que l’avis de requête soit signifié «a) aux autres parties; b) à l’office fédéral visé par la demande; c) à toute personne intéressée», implique de toute évidence que le tribunal ne sera, en général, ni partie à l’action ni personne intéressée.

Dans son mémoire à la Cour, la Commission a modifié le raisonnement qu’elle avait initialement adopté. Elle ne prétendait plus au statut de «personne intéressée» au sens de la Règle 1600, mais faisait plutôt valoir que la Cour a le pouvoir discrétionnaire d’adjoindre la Commission, à titre de partie, en vertu de la Règle 1716(2)(b) ainsi formulée:

Règle 1716. . . .

(2) La Cour peut, à tout stade d’une action, aux conditions qu’elle estime justes, soit de sa propre initiative, soit sur demande,

b) ordonner que soit constituée partie une personne qui aurait dû être constituée partie ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour assurer qu’on pourra valablement et complètement juger toutes les questions en litige dans l’action et statuer sur elles.

Toutefois, nul ne doit être constitué codemandeur sans son consentement notifié par écrit ou de telle autre manière que la Cour peut juger adéquate dans les circonstances.

²¹ La Commission pourrait cependant être «personne intéressée» dans des affaires où c’est elle qui a engagé la plainte en vertu de l’art. 40(3) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la Loi) ou dans des affaires mettant en cause la décision d’un tribunal des droits de la personne devant lequel elle se verrait reconnaître l’intérêt pour agir, conformément aux art. 50(1) et 51 de la Loi, ainsi qu’à l’égard de décisions dans le cadre desquelles l’art. 55 de la Loi lui accorde expressément le droit d’interjeter appel devant un tribunal d’appel, lorsque le tribunal qui a pris la décision initiale comprenait moins de trois membres. Ce ne sont pas ces cas qui nous intéressent ici.

Counsel argued, on the basis of the decision of this Court in *Diotte v. Canada*,²² that Rule 1716(2)(b) could be applied to motions. In *Diotte*, the Court had held as follows:

While Rule 1716(2)(b) pertains to an "action" which, by definition, does not include "an application or an originating motion" (Rule 2(1)), Rule 5(a) does empower the Court to determine a matter of practice and procedure not otherwise provided for "by analogy . . . to the other provisions of these Rules".

As it is well established that Rule 5—the gap rule—cannot be resorted to where no gap exists in the *Federal Court Rules* or where the result would be to effect an amendment to those Rules,²³ one must examine whether the new Rules have filled the gap which was found to exist under the former Rules in *Diotte* or whether the new Rules are irreconcilable with Rule 1716(2)(b).

Diotte, in my view, is easily distinguishable. It was decided at a time where the concept of "intervenor" was not formerly known in judicial review proceedings in this Court, where there was often confusion in the terms used, "respondent" being more often than not used in the sense of "intervenor" and where the Court tolerated that parties that were in reality intervenors be named as respondents. It is indeed remarkable that Rule 1716 itself contemplates the addition of a "party" without distinguishing between a "true" party and an intervenor and has been used to add "parties" which were nothing but "intervenor".

It is precisely this kind of confusion between "party" and "intervenor" that Part V.1 of the Rules²⁴ attempts to dispel, thereby making earlier jurisprudence of the Court, as noted by McGillis J., of lim-

²² [1991] 1 F.C. 731 (C.A.), at p. 736, note 4.

²³ *R. v. CAE Industries Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 566.

²⁴ Part V.1 of the Rules (RR. 1600 to 1620), which was adopted on December 12, 1991 and came into force on February 1, 1992 at the same time as amendments to the *Federal Court Act*, is a new code in its own which regulates judicial review applications made under ss. 18.1 and 28 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8; 1992, c. 26, s. 17] of the *Federal Court Act* as amended.

Invoquant la décision de la Cour dans l'affaire *Diotte c. Canada*,²² l'avocat de la Commission soutint que la Règle 1716(2)(b) pouvait s'appliquer également à des requêtes. Dans l'affaire *Diotte*, la Cour avait jugé que:

Même si la Règle 1716(2)(b) porte sur une «action» qui, par définition, ne comprend pas «une demande ou une requête introductive d'instance» (Règle 2(1)), la Règle 5(a) habilite la Cour à déterminer une question de pratique et de procédure non autrement visée «par analogie . . . avec les autres dispositions des présentes règles».

Puisqu'il est acquis que la Règle 5—qui s'applique aux lacunes éventuelles—ne peut pas être invoquée en l'absence d'une lacune des *Règles de la Cour fédérale*, ni lorsque cela aurait pour effet d'entraîner une modification de ces Règles²³, il faut voir si les nouvelles Règles ont comblé la lacune qui, dans l'affaire *Diotte*, avait été constatée dans les anciennes Règles, ou si les nouvelles Règles sont incompatibles avec la Règle 1716(2)(b).

J'estime qu'il y a lieu de clairement distinguer l'affaire *Diotte* du cas présent. Cette autre affaire remonte à une époque où la notion d'«intervenant» n'était pas utilisée par la Cour en matière de contrôle judiciaire, où il y avait souvent flottement au niveau des termes utilisés, le mot «intimé» étant le plus souvent utilisé au sens d'«intervenant», et où la Cour tolérait qu'on fasse figurer à titre d'intimées des parties qui étaient en fait des intervenantes. Il est en effet remarquable que la Règle 1716 offre la possibilité d'adjointre une «partie» sans faire de distinction entre une partie «proprement dite» et une partie «intervenant». Cette Règle a été invoquée afin d'adjointre des «parties» qui n'étaient que des «intervenant».

C'est cette confusion entre «partie» et «intervenant» que la Partie V.1 des Règles²⁴ essaye d'éviter et c'est pourquoi, comme l'a relevé le juge McGillis, s'agissant de trancher la question qui est ici en cause,

²² [1991] 1 C.F. 731 (C.A.), à la p. 736, note 4.

²³ *R. c. CAE Industries Ltd. et autre*, [1977] 2 R.C.S. 566.

²⁴ La Partie V.1 des Règles (Règles 1600 à 1620), adoptée le 12 décembre 1991 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1992 en même temps que les modifications à la *Loi sur la Cour fédérale*, constitue un code distinct réglant les demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu des art. 18.1 et 28 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8; 1992, ch. 26, art. 17] de la *Loi sur la Cour fédérale*, modifiée.

ited, if any, assistance in determining the question raised on this appeal. The procedure set out in the new Rules for permitting an intervention by a tribunal which is not a proper party in the circumstances, is fairly simple. Since the notice of motion identifies the tribunal in respect of which the application is made and sets out the grounds intended to be argued (Rule 1602(2)(d) and (e)) and since the applicant serves on the tribunal the notice of motion as well as his affidavits (Rule 1604(1)(b)), the tribunal is given ample and early opportunity to determine whether it will want to participate in the proceedings. Should it so determine, it will seek status as intervenor under Rule 1611.²⁵ Where a tribunal has been erroneously named as respondent, it will have no status as respondent and will not be allowed to participate in the proceedings unless it obtains leave under Rule 1611 to participate as intervenor.²⁶ It may be useful to note that Rule 1619(1) [as enacted by SOR/92-43, s. 19] allows the Court, at any time, to waive compliance with all or part of Rule 1611.

Part V.I of the Rules defines in clear terms who is a respondent and who can be an intervenor. The drafters made sure that Rule 1611 would apply to tribunals by adding specific words to that effect. It would make no sense to hold that a person generally

²⁵ The Rules are subject, of course, to provisions in Acts of Parliament that may grant certain tribunals a distinct possibility of participating in judicial proceedings, either as a party or intervenor as of right, or as a party or intervenor with leave of the Court. Where such provisions exist, the Rules shall be adapted accordingly. For instance, where a tribunal which is given by statute the standing of party or intervenor, has not been named in the originating motion, any application by it under Rule 1602(3) or 1611, as the case may be, to be added as respondent or intervenor will be granted as a matter of course. For examples of statutory provisions giving a tribunal the possibility of participating in judicial proceedings, see: the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, s. 78(1)(a),(b) and (c) and 78(3); the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 42(1)(a),(b) and (c); the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C., 1985, c. N-20 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 301), s. 65(4); and the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 40(3), 50(1), 51 and 55.

²⁶ See: *Stelco Inc. v. Canadian International Trade Tribunal*, A-410-93, order dated 23/11/93, F.C.A., Décary J.A., not reported.

la jurisprudence antérieure de la Cour n'est pas d'une grande utilité. La procédure prévue dans les nouvelles Règles pour l'intervention, devant la Cour, d'un tribunal qui ne saurait être constitué partie en l'occurrence, est assez simple. Puisque l'avis de requête nomme le tribunal visé par la demande et expose les motifs de celle-ci (Règle 1602(2)d) et e)), et puisque le requérant signifie au tribunal à la fois son avis de requête et les affidavits (Règle 1604(1)b)), le tribunal a largement l'occasion de décider, en temps utile, s'il entend prendre part aux procédures. S'il le décide effectivement, il demandera qu'on lui reconnaisse la qualité d'intervenant au titre de la Règle 1611²⁵. Si c'est à tort qu'un tribunal est cité à titre d'intimé, il n'aura pas intérêt pour agir à ce titre et ne pourra pas prendre part à la procédure, sauf à obtenir, au titre de la Règle 1611, l'autorisation de participer à titre d'intervenant²⁶. Il est peut-être utile de noter que la Règle 1619(1) [éditée par DORS/92-43, art. 19] offre en tout temps à la Cour la possibilité de déroger, en tout ou en partie, à la Règle 1611.

La Partie V.I des Règles définit en termes clairs qui est un intimé et qui peut être admis à titre d'intervenant. Les rédacteurs ont veillé à ce que la Règle 1611 s'applique aux tribunaux administratifs, ajoutant à cette fin une formule précise. Il serait illogique

²⁵ Les Règles s'appliquent sous réserve des dispositions législatives accordant à certains tribunaux la possibilité de prendre part à des procédures judiciaires, en tant que partie ou intervenant, soit de plein droit, soit avec l'autorisation de la Cour. L'application des Règles doit s'adapter à ce type de disposition. Par exemple, un tribunal à qui la loi reconnaît l'intérêt pour agir en tant que partie ou en tant que partie intervenante et qui n'est pas nommé dans la requête introductive d'instance, verra sans peine accueillir sa demande, qui se fondera soit sur la Règle 1602(3) soit sur la Règle 1611, en vue de se faire adjoindre à titre d'intimé ou en tant qu'intervenant. On trouvera des exemples de dispositions législatives accordant à un tribunal la possibilité de prendre part à des procédures judiciaires, dans la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 78(1)a),b) et c) ainsi que 78(3); la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 42(1)a), b) et c); la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), ch. N-20 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 301), art. 65(4); et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 40(3), 50(1), 51, 55.

²⁶ Voir: *Stelco Inc. c. Tribunal canadien du commerce extérieur*, A-410-93, ordonnance en date du 23-11-93, C.A.F., le juge Décary, J.C.A., inédite.

intended to be at best an intervenor under the new Rules could nevertheless rely by analogy on Rule 1716(2)(b) and claim the status of a respondent.

Before us, counsel for the Commission again modified his approach. Trying desperately to stay clear from any form of discretion that would allow the Court to deny the Commission the status of party respondent, counsel argued that the Court had no discretion and should, under the gap rule, read the Rules as requiring the Court in the exercise of its discretion to grant the Commission the status of a party respondent whenever the Commission would seek such status.

This argument, however put, is simply without merit. The gap rule is there to complete the Rules, not to amend them. The Commission would have us transform a rule, Rule 1716(2)(b), which at its very face confers a discretionary power on the Court, into a rule under which that power would no longer be discretionary and would be used solely with respect to the Commission. This is evidently not what adopting "by analogy" in Rule 5 means. To retain counsel's suggestion would be also for this Court to amend the *Canadian Human Rights Act*. The Commission, as I have already indicated in note 21, has been granted by its enabling statute a very special status in some circumstances, none of which are present here. Provisions granting tribunals status to participate in proceedings where their decision is attacked are exceptional and should be interpreted restrictively.²⁷ Courts should not go further than Parliament has. Parliament, had it intended to grant full party status to the Commission in a case where it had not initiated the complaint itself or in a case where the decision attacked was its own rather than one of a Human Rights Tribunal, would have been expected to do so in express terms.

²⁷ See *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at p. 708.

de décider qu'une personne qui, en vertu des anciennes Règles, ne pouvait être admise, au mieux, qu'à titre d'intervenante, pourrait néanmoins se fonder, par analogie, sur la Règle 1716(2)(b) pour se faire désigner en tant qu'intimée.

Devant la Cour, l'avocat de la Commission a de nouveau modifié sa démarche. Tentant désespérément d'écarter l'exercice de toute forme de pouvoir discrétionnaire permettant à la Cour de refuser de reconnaître la Commission en tant que partie intimée, l'avocat a soutenu que la Cour ne disposait pas de pouvoir discrétionnaire en la matière et qu'elle devrait, par conséquent, en vertu de la règle applicable aux lacunes, interpréter les Règles comme l'obligant, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de reconnaître à la Commission intérêt pour agir à titre de partie intimée à chaque fois que la Commission présente une demande en ce sens.

Cet argument, quelle que soit la manière dont il est formulé, est sans fondement aucun. La règle applicable aux lacunes est là pour compléter les Règles, non pour les modifier. La Commission nous demande de transformer une règle, la Règle 1716(2)(b), qui confère de toute évidence à la Cour un pouvoir discrétionnaire en la matière, en une règle aux termes de laquelle ce pouvoir ne serait plus discrétionnaire et ne serait exercé qu'à l'égard de la Commission. Il est clair que ce n'est pas ce qu'on entend, à la Règle 5, par l'adoption «par analogie». En faisant sienne l'idée avancée par l'avocat, la Cour se verrait dans la position d'avoir à modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Comme je l'ai relevé à la note 21, de par son texte d'habilitation, la Commission s'est vu reconnaître, dans certaines circonstances, un statut tout à fait spécial, mais ces circonstances ne se retrouvent pas en l'espèce. Les dispositions reconnaissant aux tribunaux administratifs l'intérêt pour agir dans le cadre de procédures contestant une de leurs décisions revêtent un caractère exceptionnel et doivent être interprétées restrictivement²⁷. Les cours de justice ne doivent pas aller plus loin que le législateur. Si celui-ci avait entendu faire de la Commission une partie à part entière dans une affaire où ce n'est pas elle qui a engagé la plainte, ou dans une affaire mettant en cause une de ses décisions à elle et non

²⁷ Voir *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la p. 708.

I appreciate that in human rights legislation proceedings courts have been remarkably disposed to open the door to an active participation by the human rights commission concerned, particularly where, as here, the complainant could not afford to mount a proper attack against the author of the alleged discriminatory practice. But absent specific statutory provisions granting the Canadian Human Rights Commission the right in this case to participate as a party in the full sense of that term, the Commission should abide by the Rules as all other tribunals and seek under Rule 1611 the right to participate in the proceedings as intervenor under such wide terms as may be justified in the circumstances of this case and as are compatible with the status of intervenor in the Trial Division. The Commission must presuppose that the Motions Judge hearing the application for leave to intervene will be sensitive to the concerns and needs of the complainant as well as to those of the Court and will exercise his or her discretion judicially.

The appeal should be dismissed.

pas une décision d'un tribunal des droits de la personne, il faut croire qu'il se serait prononcé expressément en ce sens.

a Je reconnais que les cours de justice ont été largement disposées à permettre aux commissions des droits de la personne de prendre une part active dans les procédures portant sur les droits de la personne, notamment dans les cas où, comme il en est ici, le plaignant n'avait pas les moyens de monter un dossier adéquat contre l'auteur des présumés actes discriminatoires. Mais, en l'absence de dispositions législatives précises accordant à la Commission canadienne des droits de la personne le droit, dans une affaire telle que celle-ci, de participer en tant que partie au sens plein du terme, la Commission doit, comme tous les autres tribunaux, s'en tenir aux Règles et demander, au titre de la Règle 1611, le droit de prendre part aux procédures à titre d'intervenant, aussi activement que peuvent le justifier les circonstances de l'affaire, à condition que cela soit compatible avec la qualité d'intervenant devant la Section de première instance. La Commission doit tenir pour acquis que le juge des requêtes devant qui est présentée la demande d'autorisation d'intervenir sera sensible aux besoins et aux intérêts du plaignant comme il le sera aux intérêts de la Cour, et qu'il exercera judicieusement le pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu.

L'appel devrait être rejeté.