

T-1159-94

T-1159-94

**The Attorney General of Canada** (*Applicant*)**Le procureur général du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

**Laurence Magee** (*Respondent*)**Laurence Magee** (*défenderesse*)

and

et

**Canadian Human Rights Commission** (*Intervenor*)**Commission canadienne des droits de la personne** (*intervenante*)**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. MAGEE (T.D.)****RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. MAGEE (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Denault J.—Ottawa, September 14 and 18, 1998.

Section de première instance, juge Denault—Ottawa, 14 et 18 septembre 1998.

*Human rights — Judicial review of CHRC's decision to appoint Human Rights Tribunal to inquire into respondent's complaint alleging discrimination in provision of services on grounds of marital, family status — Treasury Board denying application for surviving spouse's benefits pursuant to Canadian Forces Superannuation Act (CFSA), s. 30 since respondent, husband separating four years prior to his death — CHRA, s. 62 exempting from application of Act pension, superannuation plans established by Act of Parliament before March 1, 1978 — CFSA established in 1959, amended several times before, after March 1, 1978 — CHRC's governing legislation explicitly barring any inquiry by HRT into complaints arising out of application of pre-March 1978 legislation — Complaint grounded in CFSA, s. 30 outside scope of CHRA as former Act established in 1959 — Complaint cannot be referred to HRT — S. 62(2) avenue for addressing discriminatory provisions in Acts outside CHRC's jurisdiction i.e. to include in s. 61 report any provision inconsistent with principle described in CHRA, s. 2.*

*Droits de la personne — Contrôle judiciaire de la décision de la CCDP de constituer un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner la plainte par laquelle la défenderesse alléguait avoir fait l'objet de discrimination dans la prestation de services pour des considérations fondées sur son état matrimonial et sa situation de famille — Le Conseil du Trésor a rejeté la demande de prestations de conjoint survivant présentée en vertu de l'art. 30 de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (LPRFC) étant donné que la défenderesse et son mari s'étaient séparés quatre ans avant le décès de ce dernier — L'art. 62 de la LCDP exempte de l'application de la Loi les régimes ou les caisses de retraite constitués par une loi fédérale avant le 1<sup>er</sup> mars 1978 — La LPRFC a été édictée en 1959 et modifiée à plusieurs reprises avant et après le 1<sup>er</sup> mars 1978 — La loi qui régit la CCDP vient explicitement empêcher un tribunal des droits de la personne d'examiner des plaintes découlant de l'application de dispositions législatives antérieures au mois de mars 1978 — Une plainte fondée sur l'art. 30 de la LPRFC n'est pas visée par la LCDP étant donné que la LPRFC a été édictée en 1959 — La plainte ne pouvait pas être renvoyée à un tribunal des droits de la personne — L'art. 62(2) fournit un moyen d'examiner des dispositions discriminatoires contenues dans des lois qui ne relèvent pas de la compétence de la CCDP, c.-à-d. qu'il lui permet de présenter le rapport visé à l'art. 61 dans lequel elle peut mentionner et commenter toute disposition qu'elle estime incompatible avec le principe énoncé à l'art. 2 de la LCDP.*

*Construction of statutes — Merger doctrine — Canadian Human Rights Act, s. 62 exempting from application of Act all pension, superannuation plans established by Act of Parliament before March 1, 1978 — Canadian Forces Superannuation Act established in 1959, amended several times before, after March 1, 1978 — CHRC arguing post-*

*Interprétation des lois — Théorie de la fusion — L'art. 62 de la Loi canadienne sur les droits de la personne exempte de l'application de la Loi tous les régimes ou caisses de retraite constitués par une loi fédérale avant le 1<sup>er</sup> mars 1978 — La Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes a été édictée en 1959 et modifiée à plusieurs*

*1978 amendments having effect of bringing Act within its jurisdiction under doctrine of merger — As Parliament not addressing effect of amendments on pension, superannuation plans subject of s. 62(1), post-1978 amendments to CFSA not creating new plan — Act not within Commission's jurisdiction.*

*Pensions — Treasury Board denying respondent's application for surviving spouse's benefits pursuant to Canadian Forces Superannuation Act, s. 30 because respondent informally separating from husband four years prior to death — Respondent filing complaint alleging discrimination in provision of services on grounds of marital, family status — Canadian Human Rights Commission deciding to appoint Human Rights Tribunal to inquire into complaint — CHRA, s. 62 exempting from application of Act all pension, superannuation plans established by Act of Parliament before March 1, 1978 — Complaint grounded in CFSA, s. 30, Act established in 1959, though amended several times before, after March 1, 1978, outside scope of CHRA.*

This was an application for judicial review of the Canadian Human Rights Commission's decision to appoint a Human Rights Tribunal to inquire into the respondent's complaint. Treasury Board had denied the respondent's application for surviving spouse's benefits under *Canadian Forces Superannuation Act* (CFSA), section 30, which gives it the discretionary power to deem a surviving spouse to have predeceased the contributor if the surviving spouse had immediately prior to the death of the contributor been living apart from him. The respondent had separated from her husband four years prior to his death in 1985, although the couple had never signed a separation agreement and had never divorced. The respondent filed complaints with the Canadian Human Rights Commission alleging discrimination in the provision of services on the grounds of marital and family status. After investigating the complaints, the Commission requested the appointment of a Human Rights Tribunal. *Canadian Human Rights Act*, section 62 exempts from the application of the Act pension or superannuation plans established by Act of Parliament before March 1, 1978. The CFSA was established in 1959, but was amended numerous times both before and after March 1, 1978. The issue was whether the Commission erred in law and exceeded its jurisdiction when it referred the respondent's complaint to a Human Rights Tribunal for inquiry.

*reprises avant et après le 1<sup>er</sup> mars 1978 — La CCDP a soutenu que les modifications apportées à la LPRFC après 1978 ont eu pour effet d'assujettir cette loi à sa compétence — Le procureur général a invoqué la théorie de la fusion au soutien de la proposition que la modification d'une loi n'équivaut pas à la création d'une nouvelle loi — Étant donné que le législateur n'a pas parlé de l'effet de modifications législatives sur les régimes ou les caisses de retraite qui sont visés à l'art. 62(1), les modifications apportées à la LPRFC après 1978 n'ont pas eu pour effet de créer un nouveau régime — La LPRFC ne relevait pas de la compétence de la Commission.*

*Pensions — Le Conseil du Trésor a rejeté la demande de prestations de conjoint survivant présentée en vertu de l'art. 30 de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (LPRFC) étant donné que la défenderesse et son mari s'étaient séparés quatre ans avant le décès de ce dernier — La défenderesse a déposé une plainte par laquelle elle alléguait avoir fait l'objet de discrimination dans la prestation de services pour des considérations fondées sur son état matrimonial et sa situation de famille — La Commission a décidé de constituer un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner la plainte — L'art. 62 de la LCDP exempte de l'application de la Loi tous les régimes ou caisses de retraite constitués par une loi fédérale avant le 1<sup>er</sup> mars 1978 — Une plainte fondée sur l'art. 30 de la LPRFC, loi édictée en 1959 et modifiée à plusieurs reprises avant et après le 1<sup>er</sup> mars 1978, n'est pas visée par la LCDP.*

La demande de contrôle judiciaire visait la décision de la Commission canadienne des droits de la personne de constituer un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner la plainte de la défenderesse. Le Conseil du Trésor avait rejeté la demande de prestations de conjoint survivant présentée en vertu de l'article 30 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* (LPRFC), qui lui accorde le pouvoir discrétionnaire de considérer qu'un conjoint survivant est décédé avant le contributeur si le conjoint survivant du contributeur avait, immédiatement avant son décès, vécu séparé de lui. La défenderesse s'était séparée de son mari quatre ans avant le décès de ce dernier en 1985, mais le couple n'avait jamais signé un accord de séparation officiel ni divorcé. La défenderesse a déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne des plaintes dans lesquelles elle alléguait avoir fait l'objet de discrimination dans la prestation de services pour des considérations fondées sur son état matrimonial et sa situation de famille. Après avoir examiné les plaintes, la Commission a demandé la constitution d'un tribunal des droits de la personne. L'article 62 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* exempte de l'application de la Loi les régimes ou les caisses de retraite constitués par une loi fédérale avant le 1<sup>er</sup> mars 1978. La LPRFC a été édictée en 1959, mais a été modifiée à plusieurs reprises tant avant qu'après le 1<sup>er</sup> mars 1978. La question litigieuse était de savoir si la Commission a commis une erreur de droit et

*Held*, the application should be allowed.

The Commission's governing legislation explicitly bars any inquiry by a Human Rights Tribunal into complaints which arise out of the application of pre-March 1978 legislation. A complaint grounded in section 30 of the CFSA, an Act which was established in 1959, falls outside the scope of the CHRA and cannot properly be referred by the Commission to a Human Rights Tribunal.

As Parliament did not address the effect of legislative amendments on the pension or superannuation plans which are the subject of subsection 62(1), there was no compelling reason to accept the Commission's argument that the post-1978 amendments to the CFSA brought that Act within the Commission's jurisdiction, particularly in light of the applicability and appropriateness of the doctrine of merger herein. Having found that the post-1978 amendments, even if taken collectively, did not create a new plan, the plan pursuant to which the respondent sought an entitlement was captured by subsection 62(1).

Under subsection 62(2) the Commission may include in a section 61 report "reference to and comment on any provision of any of those Acts [which are subject of the subsection 62(1) limitation] that in its opinion is inconsistent with the principle described in section 2." Subsection 62(2) provides an avenue for addressing the issue of discriminatory provisions within the Acts which are outside the CHRC's jurisdiction. Thus it was within the Commission's jurisdiction to report on section 30 of the CFSA as a potentially discriminatory provision, but not within its jurisdiction to refer the matter to a Tribunal for inquiry.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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].

*Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. C-17, s. 30.

*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 5, 41(c), 44(1),(3) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64), 61, 62.

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5).

outrépassé sa compétence en renvoyant la plainte de la défenderesse à un tribunal des droits de la personne en vue d'un examen.

*Jugement*: la demande est accueillie.

La loi qui régit la Commission vient explicitement empêcher un tribunal des droits de la personne d'examiner des plaintes découlant de l'application de dispositions législatives antérieures au mois de mars 1978. Une plainte fondée sur l'article 30 de la LPRFC, loi qui a été édictée en 1959, n'est pas visée par la LCDP et ne peut pas être renvoyée à bon droit par la Commission à un tribunal des droits de la personne.

Étant donné que le législateur n'a pas parlé de l'effet de modifications législatives sur les régimes ou les caisses de retraite qui sont visés au paragraphe 62(1), il n'y avait aucune raison impérieuse d'accepter l'argument de la Commission que les modifications apportées à la LPRFC après 1978 ont eu pour effet d'assujettir cette loi à la compétence de la Commission, surtout vu l'applicabilité et la pertinence de la théorie de la fusion en l'espèce. Étant donné la conclusion que les modifications apportées après 1978, même prises collectivement, n'ont pas, dans les faits, créé un nouveau régime, le régime dans le cadre duquel la défenderesse a revendiqué un droit à pension était visé par le paragraphe 62(1).

Le paragraphe 62(2) permet à la Commission de présenter le rapport visé à l'article 61 «dans lequel elle peut mentionner et commenter . . . toute disposition de ces lois [qui sont visées par la restriction prévue au paragraphe 62(1)] qu'elle estime incompatible avec le principe énoncé à l'article 2». Le paragraphe 62(2) fournit à la Commission un moyen de soulever la question des dispositions discriminatoires contenues dans les lois qui ne relèvent pas de sa compétence. La Commission avait compétence pour présenter un rapport au sujet de l'article 30 de la LPRFC en tant que disposition potentiellement discriminatoire, mais elle n'avait pas compétence pour renvoyer l'affaire à un tribunal en vue d'un examen.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*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].

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 5, 41c, 44(1),(3) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 64), 61, 62.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5).

*Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-17, art. 30.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## CONSIDERED:

*Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536; (1985), 52 O.R. (2d) 799; 23 D.L.R. (4th) 321; 17 Admin. L.R. 89; 9 C.C.E.L. 185; 7 C.H.R.R. D/3102; 64 N.R. 161; 12 O.A.C. 241.

## REFERRED TO:

*Winnipeg School Division No. 1 v. Craton et al.*, [1985] 2 S.C.R. 150; (1985), 21 D.L.R. (4th) 1; [1985] 6 W.W.R. 166; 38 Man. R. (2d) 1; 15 Admin. L.R. 177; 8 C.C.E.L. 105; 85 CLLC 17,020; 61 N.R. 241; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; (1987), 40 D.L.R. (4th) 193; 27 Admin. L.R. 172; 87 CLLC 17,022; 76 N.R. 161.

## AUTHORS CITED

Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPLICATION for judicial review of Canadian Human Rights Commission's decision to appoint a Human Rights Tribunal to inquire into respondent's complaint of discrimination under *Canadian Forces Superannuation Act*, section 30. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Brian J. Saunders* for applicant.  
*René Duval* for intervener.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Canadian Human Rights Commission* for intervener.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpson-Sears Ltd. et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536; (1985), 52 O.R. (2d) 799; 23 D.L.R. (4th) 321; 17 Admin. L.R. 89; 9 C.C.E.L. 185; 7 C.H.R.R. D/3102; 64 N.R. 161; 12 O.A.C. 241.

## DÉCISIONS MENTIONNÉES:

*Winnipeg School Division No. 1 c. Craton et autre*, [1985] 2 R.C.S. 150; (1985), 21 D.L.R. (4th) 1; [1985] 6 W.W.R. 166; 38 Man. R. (2d) 1; 15 Admin. L.R. 177; 8 C.C.E.L. 105; 85 CLLC 17,020; 61 N.R. 241; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; (1987), 40 D.L.R. (4th) 193; 27 Admin. L.R. 172; 87 CLLC 17,022; 76 N.R. 161.

## DOCTRINE

Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la Commission canadienne des droits de la personne de constituer un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner la plainte de discrimination déposée par la défenderesse en vertu de l'article 30 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Demande accueillie.

## ONT COMPARU:

*Brian J. Saunders* pour le demandeur.  
*René Duval* pour l'intervenante.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

*La Commission canadienne des droits de la personne* pour l'intervenante.

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

[1] DENAULT J: This application for judicial review is being brought by the Attorney General of Canada pursuant to sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and 18.1 [as enacted *idem*, s. 5] of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7]. The applicant seeks an order setting aside the December 16, 1992 decision of the Canadian Human Rights Commission on the basis that the Commission, in arriving at that decision, erred in law and exceeded its jurisdiction.

[2] Laurence Magee is the widow of Charles Magee who built a career in the Canadian Armed Forces while he was married to Laurence. In 1981, after 22 years of marriage, Laurence and Charles separated although the couple never signed a formal separation agreement. They never divorced, thus retaining their status as legal spouses. In 1985, Charles passed away leaving Laurence as sole executrix and beneficiary of his will.

[3] In 1985, Laurence Magee inquired about any pension entitlement she might have as the surviving spouse of a former member of the Canadian Armed Forces. In November 1986, the Treasury Board informed her that her application for surviving spouse's benefits had been denied on the basis of section 30 of the *Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. C-17 (hereinafter CFSA).<sup>1</sup>

[4] Laurence Magee filed complaints with the Canadian Human Rights Commission on July 9, 1989 and on December 7, 1989 alleging that, in denying her a widow's pension because she had been living apart from Charles prior to his death, the Treasury Board and the Department of National Defence had discriminated against her in the provision of services on the grounds of marital status and family status, contrary to section 5 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (hereinafter CHRA).

[5] The Commission investigated the complaints and, in a letter dated December 16, 1992, requested that the President of the Human Rights Tribunal Panel appoint

[1] LE JUGE DENAULT: La présente demande de contrôle judiciaire est présentée par le procureur général du Canada en application des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et 18.1 [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7]. Le demandeur cherche à obtenir une ordonnance annulant la décision en date du 16 décembre 1992 de la Commission canadienne des droits de la personne au motif que la Commission, pour parvenir à sa décision, a commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence.

[2] Laurence Magee est la veuve de Charles Magee qui a fait carrière dans les Forces armées canadiennes pendant qu'il était marié à Laurence. En 1981, après vingt-deux années de mariage, Laurence et Charles se sont séparés, mais ils n'ont jamais signé un accord de séparation officiel. N'ayant jamais divorcé, ils ont conservé leur statut de conjoints en droit. En 1985, Charles est décédé en laissant Laurence comme seule exécuteur testamentaire et héritière.

[3] En 1985, Laurence Magee s'est renseignée sur le droit à pension qu'elle pourrait avoir en tant que conjoint survivant d'un ancien membre des Forces armées canadiennes. En novembre 1986, le Conseil du Trésor l'a informée que sa demande de prestations de conjoint survivant avait été rejetée en vertu de l'article 30 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-17 (ci-après la LPRFC).<sup>1</sup>

[4] Le 9 juillet 1989 et le 7 décembre 1989, Laurence Magee a déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne des plaintes dans lesquelles elle alléguait qu'en lui refusant une pension de veuve parce qu'elle ne vivait pas avec Charles avant son décès, le Conseil du Trésor et le ministère de la Défense nationale avaient exercé une discrimination contre elle dans la prestation de services pour des considérations fondées sur son état matrimonial et sa situation de famille, contrairement à l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (ci-après la LCDP).

[5] La Commission a examiné les plaintes et, dans une lettre en date du 16 décembre 1992, a demandé au président du Comité du tribunal des droits de la

a Human Rights Tribunal to inquire into Laurence Magee's complaints against the Treasury Board and the Department of National Defence. The Attorney General of Canada now impugns the Commission's decision to appoint a Human Rights Tribunal to inquire into the matter.

[6] Significantly, the parties are agreed on the facts and on the applicability of correctness as the standard of review. They disagree, however, on the interpretation which should be given to section 62 of the CHRA<sup>2</sup> and, consequently, on the effect which that section has on the Commission's authority to appoint a Tribunal to enquire into Laurence Magee's complaint.

[7] Section 62 of the CHRA purports to exempt from the application of the Act any and all pension plans or superannuation plans established by Act of Parliament before March 1, 1978. The CFSA, under which Laurence Magee sought an entitlement to widow's benefits, was established in 1959 but was amended numerous times both before and after the March 1, 1978 cutoff date.

[8] The issue in the case at bar is whether the Commission erred in law and exceeded its jurisdiction when it referred Laurence Magee's complaint to the Canadian Human Rights Tribunal for inquiry. The applicant submits that the Commission, in failing to dismiss the respondent's complaint as it was bound to do by the operation of subparagraph 44(3)(b)(ii) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64]<sup>3</sup> of its enabling legislation, misinterpreted the CHRA and thereby failed to recognize that the complaint fell outside its jurisdiction.

[9] On the strength of *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton et al.*,<sup>4</sup> counsel for the respondent submits that the special nature of human rights legislation demands that exceptions to the CHRA be very narrowly construed. He argues, therefore, that subsection 62(1) of the CHRA should be construed in a manner which is consistent with this principle, which is to say in such a manner as to effectively limit the scope of subsection 62(1) to those plans which have not been

personne de constituer un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner les plaintes déposées par Laurence Magee contre le Conseil du Trésor et le ministère de la Défense nationale. Le procureur général du Canada conteste en l'espèce la décision de la Commission de constituer un tribunal des droits de la personne chargé d'examiner l'affaire.

[6] Fait important, les parties s'entendent sur les faits et sur l'applicabilité de l'absence d'erreur comme norme de contrôle. Elles ne s'entendent toutefois pas sur l'interprétation qui devrait être donnée de l'article 62 de la LCDP<sup>2</sup> et, par conséquent, sur l'effet qu'a cette disposition sur le pouvoir de la Commission de constituer un tribunal chargé d'examiner la plainte de Laurence Magee.

[7] L'article 62 de la LCDP prétend exempter de l'application de cette Loi tous les régimes ou caisses de retraite constitués par une loi fédérale avant le 1<sup>er</sup> mars 1978. La LPRFC, sous le régime de laquelle Laurence Magee a revendiqué un droit à des prestations de veuve, a été édictée en 1959, mais a été modifiée à plusieurs reprises tant avant qu'après la date limite du 1<sup>er</sup> mars 1978.

[8] La question litigieuse en l'espèce est de savoir si la Commission a commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en renvoyant la plainte de Laurence Magee à un tribunal des droits de la personne en vue d'un examen. Le demandeur soutient que la Commission, en ne rejetant pas la plainte comme elle était tenue de le faire en application du sous-alinéa 44(3)(b)(ii) [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 64]<sup>3</sup> de sa loi habilitante, a mal interprété la LCDP et, partant, n'a pas reconnu que la plainte ne relevait pas de sa compétence.

[9] S'appuyant sur l'arrêt *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton et autre*,<sup>4</sup> l'avocat de la défenderesse soutient que la nature spéciale de la législation sur les droits de la personne exige que les exceptions à la LCDP soient interprétées très restrictivement. Par conséquent, le paragraphe 62(1) de la LCDP devrait recevoir une interprétation qui soit compatible avec ce principe, c'est-à-dire une interprétation telle que la portée du paragraphe 62(1) se limite effectivement aux

altered since March 1, 1978. In essence, counsel for the respondent maintains that, collectively, the numerous post-1978 amendments to the CFSA have had a transformative effect on the Act such that the plan at issue in the instant case cannot be said to be the same plan as that which was established in 1959. It follows, argues counsel, that such a plan, having effectively been “re-created” or “re-established” as a result of having undergone several post-1978 amendments, can no longer be captured by subsection 62(1) of the CHRA and is, therefore, within the Commission’s jurisdiction.

[10] Counsel for the respondent further contends that human rights legislation should be broadly and purposively construed, having regard to the object and scheme of the Act, and that its construction should ultimately be informed by the same values which inform our Charter [*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]]. He relies on *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*<sup>5</sup> for the proposition that human rights legislation should be construed so as to advance and give effect to its broad purposes. In the result, he argues, subsection 62(1) should not be construed as capable of capturing amended superannuation or pension plans.

[11] For his part, the counsel for the applicant relies, in the main, on rules of statutory interpretation, namely the plain meaning doctrine and the doctrine of merger, to buttress his two principal arguments. First, the applicant maintains that principles of construction demand that the constituent words of an Act be given their ordinary and plain meaning.<sup>6</sup> The applicant further maintains that, in the case at bar, the application of the plain meaning rule to subsection 62(1) of the CHRA leaves no room for doubt or ambiguity relative to the legislative intent which informs that particular provision of the Act.

[12] The language of subsection 62(1), specifically the words “in respect of”, “plan”, “established” and

régimes qui n’ont pas été modifiés depuis le 1<sup>er</sup> mars 1978. En résumé, l’avocat de la défenderesse soutient que, prises collectivement, les nombreuses modifications apportées à la LPRFC après 1978 ont tellement transformé cette Loi que le régime en cause ne saurait être considéré comme le même que celui qui a été constitué en 1959. Selon l’avocat, il s’ensuit qu’un tel régime, qui a dans les faits été «re-créé» ou «re-constitué» par suite des nombreuses modifications qu’il a subies après 1978, ne peut plus être assujéti au paragraphe 62(1) de la LCDP et, partant, relève de la compétence de la Commission.

[10] L’avocat de la défenderesse soutient en outre que la législation sur les droits de la personne devrait recevoir une interprétation large et fondée sur l’objet, eu égard à la finalité et à l’esprit de la Loi, et que son interprétation devrait en dernière analyse être guidée par les mêmes valeurs que celles qui guident la Charte [*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]]. Il invoque l’arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*<sup>5</sup> au soutien de la proposition que la législation sur les droits de la personne devrait être interprétée de manière à promouvoir et à donner effet à ses fins générales. Il soutient finalement que le paragraphe 62(1) ne devrait pas être interprété comme une disposition susceptible de s’appliquer à des régimes ou à des caisses de retraite modifiés.

[11] Pour sa part, l’avocat du demandeur invoque, en général, des règles d’interprétation des lois, à savoir la théorie du sens ordinaire et la théorie de la fusion, au soutien de ses deux principaux arguments. Premièrement, le demandeur soutient que les principes d’interprétation exigent que les mots employés dans un texte de loi reçoivent leur sens courant et ordinaire<sup>6</sup>. Le demandeur soutient en outre qu’en l’espèce, l’application de la règle du sens ordinaire au paragraphe 62(1) de la LCDP dissipe les doutes ou les ambiguïtés relativement à l’intention du législateur qui sous-tend cette disposition particulière de la Loi.

[12] Le libellé du paragraphe 62(1), en particulier les mots «*in respect of*» (sans équivalent dans la version

“March 1, 1978”, is indeed clear and unambiguous, both in form and effect. As such, I find that subsection 62(1) of the CHRA expressly excludes from catchment those plans which were created prior to March 1, 1978, including the CFSA plan pursuant to which Laurence Magee sought an entitlement. In short, the Commission’s governing legislation explicitly and effectively operates as a bar to any inquiry by a Human Rights Tribunal into complaints which arise out of the application of pre-March 1978 legislation. It follows that a complaint grounded in section 30 of the CFSA, that Act having been established in 1959, falls outside the scope of the CHRA and cannot properly be referred by the Commission to a Human Rights Tribunal.

[13] Second, relying on the doctrine of merger,<sup>7</sup> the applicant contends that amending legislation is not tantamount to creating new legislation. As such, argues the applicant, the numerous post-1978 amendments to the CFSA do not effectively position that Act beyond the reach of subsection 62(1) of the CHRA.

[14] Given the fact that Parliament did not address the effect of legislative amendments on the pension or superannuation plans which are the subject of subsection 62(1), I find no compelling reason to agree with the Commission’s argument that the post-1978 amendments to the CFSA have the effect of bringing that Act within the Commission’s jurisdiction, particularly in light of the applicability and appropriateness of the doctrine of merger in the instant case. Having found that the post-1978 amendments, even if taken collectively, did not in effect create a new plan, I find that the plan pursuant to which Laurence Magee sought an entitlement was in fact captured by subsection 62(1) of the CHRA. It follows that the Commission erred in law and exceeded its jurisdiction when it decided to refer the respondent’s complaint to a Tribunal for inquiry.

[15] Of significance also in the instant case is the fact that subsection 62(2) of the CHRA provides the

française), «régime», «constitué» et «1<sup>er</sup> mars 1978», est effectivement clair et sans équivoque sur le plan de la forme comme sur celui de l’effet. Pour cette raison, je conclus que le paragraphe 62(1) de la LCDP exclut expressément de son champ d’application les régimes qui ont été créés avant le 1<sup>er</sup> mars 1978, notamment le régime de la LPRFC en vertu duquel Laurence Magee a revendiqué un droit à pension. Bref, la loi qui régit la Commission vient explicitement et effectivement empêcher un tribunal des droits de la personne d’examiner des plaintes découlant de l’application de dispositions législatives antérieures au mois de mars 1978. Il s’ensuit qu’une plainte fondée sur l’article 30 de la LPRFC, Loi qui a été édictée en 1959, n’est pas visée par la LCDP et ne peut pas être renvoyée à bon droit par la Commission à un tribunal des droits de la personne.

[13] Deuxièmement, le demandeur invoque la théorie de la fusion<sup>7</sup> au soutien de l’affirmation que la modification d’une loi n’équivaut pas à la création d’une nouvelle loi. Pour cette raison, les nombreuses modifications apportées à la LPRFC après 1978 n’ont pas pour effet, selon le demandeur, de soustraire cette Loi à l’application du paragraphe 62(1) de la LCDP.

[14] Étant donné que le législateur n’a pas parlé de l’effet de modifications législatives sur les régimes ou les caisses de retraite qui sont visés au paragraphe 62(1), il n’y a, selon moi, aucune raison impérieuse d’accepter l’argument de la Commission que les modifications apportées à la LPRFC après 1978 ont pour effet d’assujettir cette Loi à la compétence de la Commission, surtout vu l’applicabilité et la pertinence de la théorie de la fusion en l’espèce. Puisque je suis arrivé à la conclusion que les modifications apportées après 1978, même prises collectivement, n’ont pas, dans les faits, créé un nouveau régime, je conclus que le régime dans le cadre duquel Laurence Magee a revendiqué un droit à pension était bel et bien visé par le paragraphe 62(1) de la LCDP. Il s’ensuit que la Commission a commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en décidant de renvoyer la plainte de la défenderesse à un tribunal en vue d’un examen.

[15] Il y a un autre fait important en l’espèce. Le paragraphe 62(2) de la LCDP donne à la Commission



Commission with an ongoing opportunity to review those Acts of Parliament which are the subject of the subsection 62(1) limitation. Should the Commission wish to do so, it may include in a section 61 report "reference to and comment on any provision of any of those Acts that in its opinion is inconsistent with the principle described in section 2." In enacting subsection 62(2), the Legislature provided the Commission with an avenue for addressing the issue of discriminatory provisions within the very Acts which are outside its jurisdiction. In short, when the Commission identified section 30 of the CFSA as a potentially discriminatory provision, it was within its jurisdiction to report on the matter but not within its jurisdiction to refer the matter to a Tribunal for inquiry. Subsection 62(2) operates as a statutory alternative to condoning whatever discriminatory provisions may be identified in those pre-1978 Acts which are the subject of the subsection 62(1) limitation. Clearly, Parliament could, pursuant to a section 61 report, undertake to amend potentially discriminatory legislative provisions. Indeed, Parliament could undertake to amend subsection 62(1) itself, if it saw fit to do so. However, as it currently reads, subsection 62(1) bars the Commission from referring the respondent's complaint to a Tribunal for inquiry.

[16] For the above reasons, I find that the Commission erred in law and exceeded its jurisdiction. In the result, the herein application is granted.

#### ORDER

[17] This application for judicial review is granted, the decision of the Canadian Human Rights Commission, dated December 16, 1992, is set aside and the Human Rights Tribunal is prohibited from inquiring into the respondent's complaint.

<sup>1</sup> S. 30(1) of the CFSA gives the Treasury Board the discretionary power to deem a surviving spouse to have predeceased the contributor if the surviving spouse of the contributor had immediately prior to the death of the contributor been living apart from him.

la possibilité d'examiner les lois fédérales qui sont visées par la restriction prévue au paragraphe 62(1). Si la Commission le désire, elle peut présenter le rapport visé à l'article 61 dans lequel «elle peut mentionner et commenter . . . toute disposition de ces lois qu'elle estime incompatible avec le principe énoncé à l'article 2». En édictant le paragraphe 62(2), le législateur a fourni à la Commission un moyen de soulever la question des dispositions discriminatoires contenues dans les lois mêmes qui ne relèvent pas de sa compétence. En résumé, après avoir constaté que l'article 30 de la LPRFC était une disposition potentiellement discriminatoire, la Commission avait compétence pour présenter un rapport à ce sujet, mais n'avait pas compétence pour renvoyer l'affaire à un tribunal en vue d'un examen. Le paragraphe 62(2) fournit une solution de rechange d'origine législative à l'entérinement des dispositions discriminatoires que peuvent contenir les lois antérieures à 1978 qui sont visées par la restriction prévue au paragraphe 62(1). De toute évidence, le législateur pourrait, sur le fondement du rapport visé à l'article 61, entreprendre de modifier des dispositions législatives potentiellement discriminatoires. De fait, le législateur pourrait entreprendre de modifier le paragraphe 62(1) lui-même, s'il le jugeait bon. Toutefois, dans son libellé actuel, le paragraphe 62(1) empêche la Commission de renvoyer la plainte de la défenderesse à un tribunal en vue d'un examen.

[16] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la Commission a commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence. En définitive, la présente demande est accueillie.

#### ORDONNANCE

[17] La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision en date du 16 décembre 1992 de la Commission canadienne des droits de la personne est annulée, et il est interdit au tribunal des droits de la personne d'examiner la plainte de la défenderesse.

<sup>1</sup> L'art. 30(1) de la LPRFC accorde au Conseil du Trésor le pouvoir discrétionnaire de considérer qu'un conjoint survivant est décédé avant le contributeur si le conjoint survivant du contributeur avait, immédiatement avant son décès, vécu séparé de lui.

<sup>2</sup> S. 62 of the CHRA reads as follows:

62. (1) This Part and Parts I and II do not apply to or in respect of any superannuation or pension fund or plan established by an Act of Parliament enacted before March 1, 1978.

(2) The Commission shall keep under review those Acts of Parliament enacted before March 1, 1978 by which any superannuation or pension fund or plan is established and, where the Commission deems it to be appropriate, it may include in a report mentioned in section 61 reference to and comment on any provision of any of those Acts that in its opinion is inconsistent with the principle described in section 2.

<sup>3</sup> 44. (1) An investigator shall, as soon as possible after the conclusion of an investigation, submit to the Commission a report of the findings of the investigation.

(3) On receipt of a report referred to in subsection (1), the Commission . . .

(b) shall dismiss the complaint to which the report relates if it is satisfied

(ii) that the complaint should be dismissed on any ground mentioned in paragraphs 41(c) to (e).

41. Subject to section 40, the Commission shall deal with any complaint filed with it unless in respect of that complaint it appears to the Commission that

(c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission.

<sup>4</sup> [1985] 2 S.C.R. 150, at p. 156.

<sup>5</sup> [1987] 1 S.C.R. 1114, at p. 1136. There, McIntyre J. is quoted as having stated, in *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpson-Sears Ltd. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 536, at pp. 546-547, the following:

It is not, in my view, a sound approach to say that according to established rules of construction no broader meaning can be given to the Code than the narrowest interpretation of the words employed. The accepted rules of construction are flexible enough to enable the Court to recognize in the construction of a human rights code the special nature and purpose of the enactment . . . and give to it an interpretation which will advance its broad purposes.

<sup>6</sup> The applicant quotes Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, at p. 1134:

Today, there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context

<sup>2</sup> L'art. 62 de la LCDP est ainsi libellé:

62. (1) La présente partie et les parties I et II ne s'appliquent, ni directement ni indirectement, aux régimes ou caisses de retraite constitués par une loi fédérale antérieure au 1<sup>er</sup> mars 1978.

(2) La Commission examine les lois fédérales, antérieures au 1<sup>er</sup> mars 1978, établissant des régimes ou caisses de retraite; dans les cas où elle le juge approprié, elle peut mentionner et commenter dans le rapport visé à l'article 61 toute disposition de ces lois qu'elle estime incompatible avec le principe énoncé à l'article 2.

<sup>3</sup> 44. (1) L'enquêteur présente son rapport à la Commission le plus tôt possible après la fin de l'enquête.

(3) Sur réception du rapport d'enquête prévu au paragraphe (1), la Commission:

b) rejette la plainte, si elle est convaincue:

(ii) soit que la plainte doit être rejetée pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 41c) à e).

41. Sous réserve de l'article 40, la Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable pour un des motifs suivants:

c) la plainte n'est pas de sa compétence;

<sup>4</sup> [1985] 2 R.C.S. 150, à la p. 156.

<sup>5</sup> [1987] 1 R.C.S. 1114, à la p. 1136. Dans cette décision, on rapporte que le juge McIntyre a déclaré ce qui suit dans l'arrêt *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd. et autres*, [1985] 2 R.C.S. 536, aux p. 546 et 547:

Ce n'est pas, à mon avis, une bonne solution que d'affirmer que, selon les règles d'interprétation bien établies, on ne peut prêter au Code un sens plus large que le sens le plus étroit que peuvent avoir les termes qui y sont employés. Les règles d'interprétation acceptées sont suffisamment souples pour permettre à la Cour de reconnaître, en interprétant un code des droits de la personne, la nature et l'objet spéciaux de ce texte législatif . . . et de lui donner une interprétation qui permettra de promouvoir ses fins générales.

<sup>6</sup> Le demandeur cite Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd., 1983), à la p. 87; dans l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, à la p. 1134:

[TRADUCTION] De nos jours, un seul principe ou méthode prévaut pour l'interprétation d'une loi: les mots

and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

<sup>7</sup> *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed., 1994), at p. 506:

Where a statute or regulation is amended, under the doctrine of merger the new law that is added becomes an integral part of the amended legislation and, except for the date of commencement, has the same operation as the amended legislation.

doivent être interprétés selon le contexte, dans leur acception logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur.

<sup>7</sup> *Driedger on the Construction of Statutes* (3<sup>e</sup> éd., 1994), à la p. 506:

[TRADUCTION] Lorsqu'une loi ou un règlement est modifié, la théorie de la fusion veut que la nouvelle disposition qui est ajoutée devienne partie intégrante du texte modifié et, sauf pour la date d'entrée en vigueur, produise le même effet que le texte modifié.