

**Canadian Human Rights Commission and
Donna Mowat** *Appellants*

v.

Attorney General of Canada *Respondent*

and

**Canadian Bar Association and Council of
Canadians with Disabilities** *Interveners*

**INDEXED AS: CANADA (CANADIAN
HUMAN RIGHTS COMMISSION) v.
CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

2011 SCC 53

File No.: 33507.

2010: December 13; 2011: October 28.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Deschamps,
Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL**

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Canadian Human Rights Tribunal awarding legal costs to complainant — Whether standard of reasonableness applicable to Tribunal's decision to award costs — Whether Tribunal made a reviewable error in awarding costs to complainant — Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, s. 53(2)(c), (d).

Administrative law — Boards and tribunals — Jurisdiction — Costs — Canadian Human Rights Tribunal awarding legal costs to complainant — Whether Tribunal having jurisdiction to award costs — Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, s. 53(2)(c), (d).

M filed a human rights complaint with the Canadian Human Rights Commission alleging that the Canadian Forces had discriminated against her on the ground of sex contrary to the provisions of the *Canadian Human Rights Act* (“CHRA”). The Canadian Human Rights Tribunal (“Tribunal”) concluded that M’s complaint of sexual harassment was substantiated in part and she was awarded \$4,000 to compensate for “suffering in respect

**Commission canadienne des droits de la
personne et Donna Mowat** *Appelantes*

c.

Procureur général du Canada *Intimé*

et

**Association du Barreau canadien et Conseil
des Canadiens avec déficiences** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSION
CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE) c.
CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

2011 CSC 53

Nº du greffe : 33507.

2010 : 13 décembre; 2011 : 28 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Adjudication des dépens à la plaignante par le Tribunal canadien des droits de la personne — La norme du caractère raisonnable s'applique-t-elle à la décision du Tribunal d'adjuger des dépens? — Le Tribunal a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en adjugeant les dépens à la plaignante? — Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 53(2)c, d).

Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Compétence — Dépens — Adjudication des dépens à la plaignante par le Tribunal canadien des droits de la personne — Le Tribunal a-t-il le pouvoir d'adjuger des dépens? — Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 53(2)c, d).

M a saisi la Commission canadienne des droits de la personne d’une plainte selon laquelle les Forces canadiennes avaient fait preuve à son endroit de discrimination fondée sur le sexe et ainsi contrevenu aux dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (« LCDP »). Le Tribunal canadien des droits de la personne (« Tribunal ») a conclu que M avait établi en partie le bien-fondé de sa plainte de harcèlement

of feelings or self-respect”. M applied for legal costs. The Tribunal determined that it had the authority to order costs pursuant to s. 53(2)(c) and (d) of the *CHRA* and awarded M \$47,000 in this regard. The Federal Court upheld the Tribunal’s decision on its authority to award costs. The Federal Court of Appeal allowed an appeal of this decision and held that the Tribunal had no authority to make a costs award.

Held: The appeal should be dismissed.

Administrative tribunals are generally entitled to deference in respect of the legal interpretation of their home statutes and laws or legal rules closely connected to them. However, general questions of law that are both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator’s specialized area of expertise must be reviewed on a standard of correctness. The proper standard of review of the Tribunal’s decision to award legal costs to the successful complainant is reasonableness. Whether the Tribunal has the authority to award costs is a question of law which is located within the core function and expertise of the Tribunal and which relates to the interpretation and the application of its enabling statute. This issue is neither a question of jurisdiction, nor a question of law of central importance to the legal system as a whole falling outside the Tribunal’s area of expertise within the meaning of *Dunsmuir*.

The precise interpretive question before the Tribunal was whether the words of s. 53(2)(c) and (d), which authorize the Tribunal to “compensate the victim . . . for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice” permit an award of legal costs. An examination of the text, context and purpose of these provisions reveals that the Tribunal’s interpretation was not reasonable. Human rights legislation expresses fundamental values and pursues fundamental goals. It must be interpreted liberally and purposively so that the rights enunciated are given their full recognition and effect. However, the intent of Parliament must be respected by reading the words of their provision in their entire context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the Act. The words “any expenses incurred by the victim” taken on their own and divorced from their context are wide enough to include legal costs. However, when these words are read in their statutory context, they cannot reasonably be interpreted as creating a stand-alone category of compensation capable of supporting any type of disbursement causally connected

sexuel et il lui a accordé la somme de 4 000 \$ pour préjudice moral. M a demandé le remboursement de ses frais de justice. Estimant que les al. 53(2)c) et d) de la *LCDP* lui conféraient le pouvoir d’adjuger des dépens, le Tribunal a fait droit à la demande de M en lui accordant 47 000 \$ à ce titre. La Cour fédérale a confirmé que le Tribunal avait le pouvoir d’adjuger des dépens, mais la Cour d’appel fédérale a accueilli le pourvoi formé contre cette décision, statuant que le Tribunal n’avait pas ce pouvoir.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Un tribunal administratif a droit en principe à la déférence en ce qui concerne l’interprétation de sa loi constitutive et des règles de droit qui s’y rattachent de près. Toutefois, les questions de droit générales qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d’expertise de l’organisme juridictionnel sont assujetties à la norme de la décision correcte. La norme applicable à la décision du Tribunal d’adjuger des dépens à la plaignante après que celle-ci eut obtenu gain de cause est celle de la décision raisonnable. La question de savoir si le Tribunal peut adjuger des dépens constitue une question de droit qui relève essentiellement du mandat et de l’expertise du Tribunal liés à l’interprétation et à l’application de sa loi constitutive. Elle ne représente ni une question de compétence ni une question de droit d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, étrangère au domaine d’expertise du Tribunal au sens de l’arrêt *Dunsmuir*.

La question d’interprétation précise dont était saisi le Tribunal était celle de savoir si les mots employés aux al. 53(2)c) et d) pour l’autoriser à « indemniser la victime [...] des dépenses entraînées par l’acte [discriminatoire] » confèrent le pouvoir d’adjuger des dépens. L’examen du texte des dispositions, de leur contexte et de leur objet révèle que l’interprétation du Tribunal n’était pas raisonnable. Une loi relative aux droits de la personne exprime des valeurs essentielles et vise la réalisation d’objectifs fondamentaux. Il convient de l’interpréter libéralement et téléologiquement de manière à reconnaître sans réserve les droits qui y sont énoncés et à leur donner pleinement effet. Il faut néanmoins respecter l’intention du législateur qui se dégage des termes employés, compte tenu du contexte global et du sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la Loi et son objet. Considérés isolément et indépendamment de leur contexte, les mots « des dépenses entraînées par l’acte » sont suffisamment larges pour englober les dépens. Or, lorsque ces mots sont considérés dans le contexte de la loi, on ne peut pas raisonnablement les

to the discrimination. The Tribunal's interpretation violates the legislative presumption against tautology, makes the repetition of the term "expenses" redundant and fails to explain why the term is linked to the particular types of compensation described in those paragraphs. Moreover, the term "costs" has a well-understood meaning that is distinct from compensation or expenses. If Parliament intended to confer authority to confer costs, it is difficult to understand why it did not use this very familiar and widely used legal term of art to implement that purpose. The legislative history of the *CHRA*, the Commission's understanding of costs authority as well as a review of parallel provincial legislation all support the conclusion that the Tribunal has no authority to award costs. Finally, the Tribunal's interpretation would permit it to make a free-standing award for pain and suffering coupled with an award of legal costs in a potentially unlimited amount. This view is difficult to reconcile with either the monetary limit of an award for pain and suffering or the omission of any express authority to award expenses in s. 53(3).

No reasonable interpretation of the relevant statutory provisions can support the view that the Tribunal may award legal costs to successful complainants. Faced with a difficult point of statutory interpretation and conflicting judicial authority, the Tribunal adopted a dictionary meaning of "expenses" and articulated what it considered to be a beneficial policy outcome rather than engaging in an interpretative process taking account of the text, context and purpose of the provisions in issue. A liberal and purposive interpretation cannot supplant a textual and contextual analysis simply in order to give effect to a policy decision different from the one made by Parliament.

Cases Cited

Applied: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **disapproved:** *Canada (Attorney General) v. Thwaites*, [1994] 3 F.C. 38; *Canada (Attorney General) v. Stevenson*, 2003 FCT 341, 229 F.T.R. 297; *Canada (Attorney General) v. Brooks*, 2006 FC 500, 291 F.T.R. 32; **referred to:** *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Canada (Citizenship and Immigration)*

interpréter de manière à créer une catégorie distincte d'indemnité susceptible de viser tout type de débours ayant un lien de causalité avec l'acte discriminatoire. L'interprétation retenue par le Tribunal va à l'encontre de la présomption d'absence de tautologie qu'établissent les règles d'interprétation législative, rend superflue la répétition du mot « dépenses » et n'explique pas le rattachement de ce terme à l'indemnité visée à ces alinéas. Qui plus est, le terme « dépens » possède un sens bien défini qui diffère de celui d'indemnité ou de dépenses. Si le législateur a entendu conférer le pouvoir d'adjudger des dépens, on comprend mal pourquoi il n'a pas employé ce terme juridique consacré et largement répandu pour le faire. L'historique de la *LCDP*, l'opinion de la Commission concernant son pouvoir d'adjudger des dépens et l'examen des lois comparables adoptées par les provinces donnent aussi sérieusement à penser que le Tribunal n'est pas habilité à adjudger des dépens. Enfin, l'interprétation que retient le Tribunal l'autorise à indemniser le préjudice moral de manière distincte, d'une part, et à adjudger des dépens dont le montant peut être illimité, d'autre part. Il est difficile de concilier cette interprétation avec la limitation de l'indemnité pour préjudice moral ou le fait que le par. 53(3) ne prévoit pas expressément le pouvoir d'accorder le remboursement des frais.

Nulle interprétation raisonnable des dispositions pertinentes n'appuie la conclusion selon laquelle le Tribunal peut adjudger des dépens au plaignant qui a gain de cause. Aux prises avec une question difficile d'interprétation législative et une jurisprudence contradictoire, le Tribunal a retenu la définition de « dépense » figurant au dictionnaire et il a formulé ce qu'il tenait pour une solution bénéfique sur le plan des principes au lieu d'entreprendre une démarche d'interprétation fondée sur le texte, le contexte et l'objet des dispositions en cause. On ne saurait substituer à l'analyse textuelle et contextuelle une interprétation libérale et téléologique dans le seul but de donner effet à une autre décision de principe que celle prise par le législateur.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **arrêts critiqués :** *Canada (Procureur général) c. Thwaites*, [1994] 3 C.F. 38; *Canada (Procureur général) c. Stevenson*, 2003 CFPI 341 (CanLII); *Canada (Procureur général) c. Brooks*, 2006 CF 500 (CanLII); **arrêts mentionnés :** *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*,

v. *Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Dickason v. University of Alberta*, [1992] 2 S.C.R. 1103; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *Gould v. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 S.C.R. 571; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 SCC 14, [2007] 1 S.C.R. 591; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Proulx*, 2000 SCC 5, [2000] 1 S.C.R. 61; *Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 S.C.R. 831; *Merk v. International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers, Local 771*, 2005 SCC 70, [2005] 3 S.C.R. 425; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3; *Will-Kare Paving & Contracting Ltd. v. Canada*, 2000 SCC 36, [2000] 1 S.C.R. 915; *Harel v. Deputy Minister of Revenue of Quebec*, [1978] 1 S.C.R. 851; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; *Morguard Properties Ltd. v. City of Winnipeg*, [1983] 2 S.C.R. 493; *Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764.

Statutes and Regulations Cited

Alberta Human Rights Act, R.S.A. 2000, c. A-25.5, s. 32(2).
An Act to amend the Canadian Human Rights Act and other Acts in consequence thereof, Bill C-108, 3rd Sess., 34th Parl., 1991-92, ss. 21, 24(3).
An Act to extend the present laws in Canada that proscribe discrimination and that protect the privacy of individuals, Bill C-72, 1st Sess., 30th Parl., 1975, s. 37(4).

[1987] 1 R.C.S. 1114; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Proulx*, 2000 CSC 5, [2000] 1 R.C.S. 61; *Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831; *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, 2005 CSC 70, [2005] 3 R.C.S. 425; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3; *Will-Kare Paving & Contracting Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 36, [2000] 1 R.C.S. 915; *Harel c. Sous-ministre du Revenu du Québec*, [1978] 1 R.C.S. 851; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; *Morguard Properties Ltd. c. Ville de Winnipeg*, [1983] 2 R.C.S. 493; *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764.

Lois et règlements cités

Alberta Human Rights Act, R.S.A. 2000, ch. A-25.5, art. 32(2).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 126.
Code des droits de la personne, L.M. 1987-88, ch. 45, art. 45(2).
Human Rights Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. H-12, art. 28.4(6).
Human Rights Act, 2010, S.N.L. 2010, ch. H-13.1, art. 39(2).
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 37(4).

Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, ss. 7, 14, 51 [repl. 1998, c. 9, s. 27], 53 [*idem*].
Charter of human rights and freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 126.
Human Rights Act, R.S.P.E.I. 1988, c. H-12, s. 28.4(6).
Human Rights Act, S.N.W.T. 2002, c. 18, s. 63.
Human Rights Act, 2010, S.N.L. 2010, c. H-13.1, s. 39(2).
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 37(4).
Human Rights Code, S.M. 1987-88, c. 45, s. 45(2).
Saskatchewan Human Rights Code Regulations, R.R.S., c. S-24.1, Reg. 1, s. 21(1).
Statutory Powers Procedure Act, R.S.O. 1990, c. S.22, s. 17.1(2).

Authors Cited

Canada. Canadian Human Rights Act Review Panel. *Promoting Equality: A New Vision*. Ottawa: Department of Justice, 2000.
 Canada. Human Rights Commission. *Annual Report 1985*. Ottawa: The Commission, 1986.
 Canada. Human Rights Commission. *Special Report to Parliament: Freedom of Expression and Freedom from Hate in the Internet Age*. Ottawa: The Commission, 2009.
 Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal: Thémis, 2009.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 6^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2010.
 Hawkins, Robert E. "Whither Judicial Review?" (2010), 88 *Can. Bar Rev.* 603.
 Macklin, Audrey. "Standard of Review: The Pragmatic and Functional Test", in *Administrative Law in Context*, Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds. Toronto: Emond Montgomery, 2008, 197.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Létourneau, Sexton and Layden-Stevenson JJ.A.), 2009 FCA 309, [2010] 4 F.C.R. 579, 312 D.L.R. (4th) 294, 4 Admin. L.R. (5th) 192, 395 N.R. 52, [2009] F.C.J. No. 1359 (QL), 2009 CarswellNat 3405, setting aside a decision of Mandamin J., 2008 FC 118, 322 F.T.R. 222, 78

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 7, 14, 51 [repl. 1998, ch. 9, art. 27], 53 [*idem*].
Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et d'autres lois en conséquence, projet de loi C-108, 3^e sess., 34^e lég., 1991-92, art. 21, 24(3).
Loi sur l'exercice des compétences légales, L.R.O. 1990, ch. S.22, art. 17.1(2).
Loi sur les droits de la personne, L.T.N.-O. 2002, ch. 18, art. 63.
Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée, projet de loi C-72, 1^{re} sess., 30^e lég., 1975, art. 37(4).
Saskatchewan Human Rights Code Regulations, R.R.S., ch. S-24.1, règl. 1, art. 21(1).

Doctrine citée

Canada. Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne. *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*. Ottawa : Ministère de la Justice, 2000.
 Canada. Commission des droits de la personne. *Rapport annuel 1985*. Ottawa : La Commission, 1986.
 Canada. Commission des droits de la personne. *Rapport spécial au Parlement : Liberté d'expression et droit à la protection contre la haine à l'ère d'Internet*. Ottawa : La Commission, 2009.
 Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal : Thémis, 2009.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
 Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 6^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2010.
 Hawkins, Robert E. « Whither Judicial Review? » (2010), 88 *R. du B. can.* 603.
 Macklin, Audrey. « Standard of Review : The Pragmatic and Functional Test », in *Administrative Law in Context*, Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds. Toronto : Emond Montgomery, 2008, 197.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Létourneau, Sexton et Layden-Stevenson), 2009 CAF 309, [2010] 4 R.C.F. 579, 312 D.L.R. (4th) 294, 4 Admin. L.R. (5th) 192, 395 N.R. 52, [2009] A.C.F. n° 1359 (QL), 2009 CarswellNat 5063, qui a infirmé une décision du juge Mandamin, 2008 CF 118, 322 F.T.R. 222, 78

Admin. L.R. (4th) 127, [2008] F.C.J. No. 143 (QL), 2008 CarswellNat 200. Appeal dismissed.

Philippe Dufresne and Daniel Poulin, for the appellant the Canadian Human Rights Commission.

Andrew Raven, Andrew Astritis and Bijon Roy, for the appellant Donna Mowat.

Peter Southey and Sean Gaudet, for the respondent.

Reidar M. Mogerman, for the intervener the Canadian Bar Association.

David Baker and Paul Champ, for the intervener the Council of Canadians with Disabilities.

The judgment of the Court was delivered by

LEBEL AND CROMWELL JJ. —

I. Overview

[1] The Canadian Human Rights Tribunal may order a person who has engaged in a discriminatory practice contrary to the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6 (“CHRA” or “Act”), to compensate the victim for any lost wages, for all additional costs of obtaining alternative goods, services, facilities or accommodation, and “for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice” (s. 53(2)). The main question before us is whether the Tribunal made a reviewable error in deciding that this power to order compensation for “any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice” permits it to order payment of all or a portion of the victim’s legal costs.

[2] The Tribunal’s decision affirming this authority was reviewed by the Federal Court on the standard of reasonableness and upheld (2008 FC 118, 322 F.T.R. 222). However, the Federal Court of Appeal set aside the decision, holding that the proper standard of review was correctness and that the Tribunal’s decision was incorrect (2009 FCA

Admin. L.R. (4th) 127, [2008] A.C.F. n° 143 (QL), 2008 CarswellNat 200. Pourvoi rejeté.

Philippe Dufresne et Daniel Poulin, pour l’appelante la Commission canadienne des droits de la personne.

Andrew Raven, Andrew Astritis et Bijon Roy, pour l’appelante Donna Mowat.

Peter Southey et Sean Gaudet, pour l’intimé.

Reidar M. Mogerman, pour l’intervenante l’Association du Barreau canadien.

David Baker et Paul Champ, pour l’intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LES JUGES LEBEL ET CROMWELL —

I. Vue d’ensemble

[1] Le Tribunal canadien des droits de la personne peut ordonner à l’auteur d’un acte discriminatoire contraire à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 (« LCDP » ou « Loi ») d’indemniser la victime des pertes de salaire et des frais supplémentaires occasionnés par le recours à d’autres biens, services, installations ou moyens d’hébergement, ainsi que « des dépenses entraînées par l’acte » (par. 53(2)). La principale question à trancher en l’espèce est celle de savoir si, en décidant que ce pouvoir d’ordonner l’indemnisation de la victime « des dépenses entraînées par l’acte [discriminatoire] » lui permettait également d’ordonner le paiement total ou partiel des dépens de la victime, le Tribunal a commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire.

[2] Saisie d’une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale a appliqué la norme de la décision raisonnable et a confirmé la décision du Tribunal selon laquelle il possédait ce pouvoir (2008 CF 118, 322 F.T.R. 222). La Cour d’appel fédérale a toutefois annulé la décision au motif que la norme de contrôle applicable était celle de la décision

309, [2010] 4 F.C.R. 579). The Court of Appeal also was of the view that even if the Tribunal's decision should be reviewed on the reasonableness standard, its decision was unreasonable.

[3] Ms. Mowat did not participate at the Federal Court of Appeal but now appeals to this Court for reinstatement of the Tribunal's award. The Canadian Human Rights Commission, which was not a party before the Tribunal or Federal Court, and intervened before the Federal Court of Appeal, now joins Ms. Mowat as an appellant. (We will refer to Ms. Mowat as the appellant and to the Canadian Human Rights Commission as the Commission.)

[4] The further appeal to this Court raises a threshold question of the appropriate standard of judicial review of the Tribunal's decision and the main question of whether the Tribunal made a reviewable error in finding that it had the authority to award legal costs. We would hold that the Tribunal's decision should be reviewed on the reasonableness standard but that its interpretation of this aspect of its remedial authority was unreasonable. We would therefore dismiss the appeal.

II. Background

[5] The Canadian Forces compulsorily released the appellant, Ms. Mowat, in 1995, following a 14-year career as a traffic technician. Over the course of her time in the military, the appellant had made many formal complaints and grievances against members of her chain of command and others. Many of these were taken to the Chief of the Defence Staff, the highest level in Canadian Forces grievance resolution, and none was substantiated (2005 CHRT 31, 54 C.H.R.R. D/21 (the "merits decision"), at paras. 20, 81-82, 94, 143, 193, 207-8, 216, 218, 231, 236, 286, 294, 297 and 299). The Canadian Forces conducted an internal investigation into comments made by one of the appellant's co-workers which she alleged were sexually

correcte et que la décision du Tribunal était incorrecte (2009 CAF 309, [2010] 4 R.C.F. 579). Elle a également estimé que même au regard de la norme de la décision raisonnable, la décision du Tribunal était déraisonnable.

[3] M^{me} Mowat n'a pas pris part à l'instance en Cour d'appel fédérale, mais elle demande aujourd'hui à notre Cour de rétablir la décision du Tribunal. La Commission canadienne des droits de la personne, qui n'a pas été partie aux instances devant le Tribunal et la Cour fédérale, mais qui est intervenue en Cour d'appel fédérale, se constitue aujourd'hui partie appelante aux côtés de M^{me} Mowat. (Dans les présents motifs, « appelante » s'entend de M^{me} Mowat, et « Commission », de la Commission canadienne des droits de la personne.)

[4] Le pourvoi formé devant notre Cour soulève la question préliminaire de la norme de contrôle judiciaire qu'il convient d'appliquer à la décision du Tribunal, ainsi que la question principale de savoir si le Tribunal a commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire lorsqu'il a conclu qu'il avait le pouvoir d'adjuger des dépens. Nous sommes d'avis que la norme applicable est celle de la décision raisonnable et que le Tribunal a interprété de manière déraisonnable cette facette de son pouvoir d'accorder réparation. Nous sommes par conséquent d'avis de rejeter le pourvoi.

II. Faits à l'origine de l'instance

[5] En 1995, après avoir exercé pendant 14 ans la fonction de technicienne des mouvements, M^{me} Mowat a fait l'objet d'une libération obligatoire des Forces canadiennes. Au cours de sa carrière militaire, l'appelante a présenté un grand nombre de plaintes et de griefs en bonne et due forme, notamment contre des membres de sa chaîne de commandement. Bon nombre de ces plaintes et de ces griefs ont été soumis à l'état-major de la Défense — le palier le plus élevé de règlement des griefs au sein des Forces canadiennes —, mais aucun n'a été jugé fondé (2005 TCDP 31, 54 C.H.R.R. D/21 (la « décision sur le fond », par. 20, 81-82, 94, 143, 193, 207-208, 216, 218, 231, 236, 286, 294, 297 et 299). Les Forces canadiennes ont ouvert une

harassing. The investigation found that they were (para. 303). The recommendations from several reports on the incidents were implemented by the appellant's Commanding Officer and the employee responsible was disciplined (paras. 83-87).

[6] However, in 1998, three years after leaving the Forces, the appellant filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission alleging sexual harassment, adverse differential treatment, and failure to continue to employ her on account of her sex, pursuant to ss. 7 and 14 of the *CHRA*. The matter was ultimately heard before the Canadian Human Rights Tribunal.

III. Proceedings

A. *Canadian Human Rights Tribunal, 2005 CHRT 31, 54 C.H.R.R. D/21*

[7] The hearing before the Tribunal occupied six weeks and the case record comprised more than 4,000 pages of transcript evidence and over 200 exhibits. The presiding Tribunal member, J. Grant Sinclair, was highly critical of the way in which the appellant Mowat conducted the proceedings. He observed that the complaint was "marked by a fundamental lack of precision in identifying the theory of the . . . case" and referred to the allegations as a "conspiracy theory" and a "scatter-shot complaint with the allegations all over the place" (merits decision, at paras. 4, 357 and 408).

[8] However, the presiding Tribunal member concluded that the appellant's complaint was substantiated in part. He found that her claim of sexual harassment, based on three comments made by a male co-worker, was substantiated and that the military's response had not been adequate or in accordance with its own policies (paras. 42, 47, 49 and 312-22). The rest of her complaint was dismissed.

enquête interne au sujet des propos d'un collègue de travail qui, de l'avis de l'appelante, constituaient du harcèlement sexuel à son endroit. Il a été conclu qu'il s'agissait effectivement de harcèlement sexuel (par. 303). Les recommandations formulées dans les quelques rapports établis à la suite des incidents ont été suivies par le commandant de l'appelante, et des mesures disciplinaires ont été prises contre le collègue visé par la plainte (par. 83-87).

[6] Cependant, en 1998, trois ans après son départ des Forces armées, l'appelante a saisi la Commission, sur le fondement des art. 7 et 14 de la *LCDP*, d'une plainte alléguant le harcèlement sexuel, la distinction défavorable en cours d'emploi et le refus de continuer de l'employer en raison de son sexe. L'affaire a finalement été portée devant le Tribunal canadien des droits de la personne.

III. Historique judiciaire

A. *Tribunal canadien des droits de la personne, 2005 TCDP 31, 54 C.H.R.R. D/21*

[7] Le Tribunal a consacré six semaines à l'audition de l'affaire, et son dossier comptait au moins 4 000 pages de transcription de témoignages et plus de 200 pièces. Son président et membre instructeur, J. Grant Sinclair, critique sévèrement la conduite de l'appelante pendant le déroulement de l'instance. Il fait observer que la plainte est « marquée par un manque fondamental de précision de la part de la plaignante quant à sa thèse », ses allégations relevant de la « théorie de la conspiration », et il déplore qu'il s'agisse d'une « plainte diffuse qui comporte des allégations décousues » (décision sur le fond, par. 4, 357 et 408).

[8] Il conclut toutefois que l'appelante a établi en partie le bien-fondé de sa plainte. À son avis, l'allégation de harcèlement sexuel, consécutive aux propos tenus par son collègue de travail à trois reprises, est prouvée, et il ajoute que les Forces armées n'ont pas pris de mesures adéquates ou conformes à leurs politiques (par. 42, 47, 49 et 312-322). Les autres allégations sont rejetées.

[9] The Tribunal awarded \$4,000 (plus interest, taking the award to the maximum of \$5,000, the statutory limit at the time), to compensate the appellant for “suffering in respect of feelings or self-respect” (para. 7). It found that the version of the Act which was in force when Ms. Mowat filed her claim applied to the case, and substantial amendments made in 1998 should not apply retroactively (paras. 399-401). It then asked for further submissions regarding her claim for legal costs, which she indicated totalled more than \$196,000. At issue was whether the Tribunal’s authority to award a complainant “any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice” under s. 53(2)(c) and (d) of the *CHRA* includes the authority to award legal costs.

[10] In a separate decision, Member Sinclair reviewed the conflicting Federal Court jurisprudence and policy considerations favouring reimbursement and found that he was empowered to award legal costs (2006 CHRT 49 (CanLII) (the “costs decision”)). Without recovery of legal costs, he found, any victory would be “pyrrhic” (para. 29). He then awarded \$47,000 in partial satisfaction of Ms. Mowat’s legal bills, an amount which he based on the volume of evidence for the substantiated sexual harassment allegation in comparison with the rest of the unsubstantiated complaints.

B. *Judicial Review — Federal Court of Canada, 2008 FC 118, 322 F.T.R. 222*

[11] The Attorney General of Canada applied for judicial review of the costs decision; the appellant did not participate. Turning first to the standard of review, Mandamin J. applied the four factors from *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, and conducted a pragmatic and functional analysis to arrive at a reasonableness *simpliciter* standard. He classified the question as one of law, but noted that the Tribunal was engaged in interpretation of its home statute on a matter at the “core” of its expertise

[9] Le Tribunal accorde à l’appelante la somme de 4 000 \$ qui, majorée de l’intérêt, atteint 5 000 \$, soit le maximum alors prévu par la loi pour le préjudice moral (par. 7). Il conclut à l’application des dispositions de la Loi qui étaient en vigueur au moment où M^{me} Mowat a déposé sa plainte et à la non-rétroactivité des modifications substantielles apportées en 1998 (par. 399-401). Il demande ensuite à l’appelante de lui présenter des observations complémentaires au sujet des dépens réclamés s’élevant au total à plus de 196 000 \$. Il lui fallait décider si le pouvoir du Tribunal d’indemniser la victime « des dépenses entraînées par l’acte [discriminatoire] » conféré aux al. 53(2)c) et d) de la *LCDP* comprenait celui d’adjuger des dépens.

[10] Dans une décision distincte, après examen de la jurisprudence contradictoire de la Cour fédérale et des considérations de principe favorables au paiement des frais de justice, le membre instructeur Sinclair s’estime investi du pouvoir d’adjuger des dépens (2006 TCDP 49 (CanLII) (la « décision relative aux dépens »)). Il conclut que le plaignant qui aurait gain de cause sans pouvoir recouvrer ses dépens remporterait une victoire fort « coûteuse » (par. 29). Il accorde alors à M^{me} Mowat 47 000 \$ pour ses frais juridiques, un montant qu’il établit en fonction du nombre d’éléments de preuve présentés à l’appui de l’allégation de harcèlement sexuel — dont le bien-fondé est reconnu — par rapport au reste de la preuve offerte à l’appui des allégations rejetées.

B. *Contrôle judiciaire — Cour fédérale du Canada, 2008 CF 118 (CanLII)*

[11] Le procureur général du Canada a demandé le contrôle judiciaire de la décision relative aux dépens, mais l’appelante n’a pas pris part à l’instance. Examinant en premier lieu la question de la norme de contrôle, le juge Mandamin applique les quatre facteurs formulés dans l’arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, puis il se livre à une analyse pragmatique et fonctionnelle pour retenir la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Il considère qu’une

(para. 24). He also relied upon the “human rights policy approach to statutory interpretation” (para. 41), purportedly arising from this Court’s decision in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, to ground his analysis and explain why a one-sided costs regime is permissible. This approach calls for a broad, purposive interpretation of the *CHRA*, commensurate with its remedial goals and special status. He then concluded that the Tribunal’s decision about its authority to award costs was reasonable (para. 40). However, Mandamin J. found that the presiding Member had not adequately explained the quantification of the \$47,000 award and that this constituted a breach of the principles of procedural fairness. The judicial review judge therefore quashed the decision and sent it back to the Tribunal on this ground. That aspect of the matter has not been appealed and it is not at issue before this Court.

C. Federal Court of Appeal, 2009 FCA 309, [2010] 4 F.C.R. 579

[12] The Attorney General of Canada appealed the decision to the Federal Court of Appeal, which unanimously allowed the appeal and held that the Tribunal had no authority to make a costs award. Layden-Stevenson J.A. applied the standard of review principles enunciated by this Court in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, which had been released after the Federal Court hearing. She applied the correctness standard of review, based primarily on her conclusion that the issue was a question of law both outside the Tribunal’s expertise and of central importance to the legal system (para. 42). The Tribunal’s human rights expertise was not engaged by the issue, which instead required one clear and consistent answer (para. 47).

[13] The Federal Court of Appeal went on to conclude that the Tribunal’s decision to award legal

question de droit est en litige, mais il fait observer que le Tribunal s’est livré à une interprétation de sa loi constitutive sur un sujet qui « touche au cœur même » de son expertise (par. 24). Il invoque également « [l]’approche stratégique en matière de droits de la personne à l’interprétation [des lois] » (par. 41) censée découler de 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, pour étayer son analyse et justifier l’existence d’un régime partial d’adjudication des dépens. Dès lors s’impose une interprétation à la fois large et téléologique de la *LCDP*, adaptée à ses objectifs réparateurs et à sa nature particulière. Le juge Mandamin conclut ensuite que la décision du Tribunal sur son pouvoir d’adjuger des dépens est raisonnable (par. 40). Il estime toutefois que le membre instructeur n’a pas bien expliqué sa démarche pour arriver au montant de 47 000 \$, ce qui constitue un manquement à l’obligation d’équité procédurale. Il annule donc la décision et renvoie le dossier au Tribunal pour ce motif. Ce volet de l’affaire n’a pas été porté en appel, de sorte qu’il ne fait pas l’objet du présent pourvoi.

C. Cour d’appel fédérale, 2009 CAF 309, [2010] 4 R.C.F. 579

[12] Le procureur général du Canada s’est tourné vers la Cour d’appel fédérale, qui a accueilli son appel à l’unanimité, statuant que le Tribunal n’avait pas le pouvoir d’adjuger des dépens. La juge Layden-Stevenson applique les principes relatifs à la norme de contrôle énoncés par notre Cour dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, un arrêt rendu après l’audience en Cour fédérale. Elle arrête son choix sur la norme de la décision correcte pour la raison principale que le litige porte sur une question de droit à la fois étrangère au domaine d’expertise du Tribunal et d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble (par. 42). La question, qui commande une réponse certaine et cohérente, ne fait pas intervenir l’expertise du Tribunal en matière de droits de la personne (par. 47).

[13] La Cour d’appel fédérale conclut ensuite que la décision du Tribunal d’adjuger des dépens est

costs was incorrect. After a comprehensive review of the conflicting Tribunal and Federal Court jurisprudence, Layden-Stevenson J.A. turned to the legislative history of the provision in question. In her view, it evinced a clear Parliamentary intent to eschew a costs regime in favour of an active role for the Commission (paras. 65-67 and 88). She noted that the Commission itself, in a Special Report to Parliament, acknowledged that the *CHRA* did not allow for costs recovery (paras. 68 and 90). Further, “costs” is a legal term of art (para. 76), the power to award which must be derived from statute (para. 78). She also relied on a comparative analysis of comparable human rights statutes across Canada, many of which explicitly mention costs jurisdiction in addition to reimbursement of expenses (paras. 70-74 and 84-87). In conclusion, Layden-Stevenson J.A. found that policy considerations and a liberal and purposive approach to interpretation could not be used to override clear Parliamentary intent (paras. 99-100). She reasoned that the decision to provide the Tribunal with the power to award costs is a policy decision best left to Parliament (para. 101). She noted that even on a reasonableness standard, the Tribunal’s award of legal costs should be set aside (para. 96).

IV. Analysis

A. *The Issues*

[14] As noted, this appeal raises two issues:

1. What is the appropriate standard of review of the decision of the Tribunal as to the interpretation of its power to award legal costs under s. 53(2)(c) and (d) of the Act?
2. Did the Tribunal make a reviewable error in deciding that it could award compensation for legal costs?

incorrecte. Après un examen approfondi de la jurisprudence contradictoire du Tribunal et de la Cour fédérale sur ce point, la juge Layden-Stevenson se penche sur l’historique de la disposition en cause et conclut qu’il témoigne de l’intention manifeste du législateur d’écarter l’adjudication des dépens et de conférer un rôle plus actif à la Commission (par. 65-67 et 88). La juge fait observer que dans un rapport spécial au Parlement, la Commission reconnaît elle-même que la *LCDP* ne permet pas à une partie de recouvrer ses dépens (par. 68 et 90). Elle ajoute que le mot « dépens » est un terme technique propre au domaine juridique (par. 76) et que le pouvoir d’accorder des dépens doit être conféré par la loi (par. 78). Elle se fonde également sur l’analyse comparative de lois équivalentes sur les droits de la personne applicables dans d’autres ressorts canadiens. Bon nombre de ces lois mentionnent expressément le pouvoir d’adjuger des dépens en plus de celui d’ordonner le remboursement des dépenses (par. 70-74 et 84-87). En conclusion, la juge Layden-Stevenson estime qu’aucune considération de politique générale, non plus que l’usage d’une méthode d’interprétation libérale et téléologique, ne justifierait la neutralisation de l’intention manifeste du législateur (par. 99-100). Elle explique qu’il vaut mieux laisser au législateur le soin de décider de conférer ou non au Tribunal le pouvoir d’adjuger des dépens (par. 101). Elle fait observer que même au regard de la norme de la décision raisonnable, il y a lieu d’annuler la décision du Tribunal relative à l’adjudication des dépens (par. 96).

IV. Analyse

A. *Questions en litige*

[14] Comme nous le signalons précédemment, le présent pourvoi soulève deux questions :

1. Quelle norme de contrôle judiciaire s’applique à la décision du Tribunal concernant son pouvoir d’adjuger des dépens sur le fondement des al. 53(2)c) et d) de la Loi?
2. Le Tribunal a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire lorsqu’il a conclu qu’il pouvait accorder une indemnité pour les dépens?

B. *The Dunsmuir Analysis*

[15] In *Dunsmuir and Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, the Court simplified an analytical approach that the judiciary found difficult to implement. Being of the view that the distinction between the standards of patent unreasonableness and reasonableness *simpliciter* was illusory, the majority in *Dunsmuir* eliminated the standard of patent unreasonableness. The majority thus concluded that there should be two standards of review: correctness and reasonableness.

[16] *Dunsmuir* kept in place an analytical approach to determine the appropriate standard of review, the standard of review analysis. The two-step process in the standard of review analysis is first to “ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review” (para. 62). The focus of the analysis remains on the nature of the issue that was before the tribunal under review (*Khosa*, at para. 4, *per* Binnie J.). The factors that a reviewing court has to consider in order to determine whether an administrative decision maker is entitled to deference are: the existence of a privative clause; a discrete and special administrative regime in which the decision maker has special expertise; and the nature of the question of law (*Dunsmuir*, at para. 55). *Dunsmuir* recognized that deference is generally appropriate where a tribunal is interpreting its own home statute or statutes that are closely connected to its function and with which the tribunal has particular familiarity. Deference may also be warranted where a tribunal has developed particular expertise in the application of a general common law or civil law rule in relation to a specific statutory context (*Dunsmuir*, at para. 54; *Khosa*, at para. 25).

B. *Analyse au regard de l’arrêt Dunsmuir*

[15] Dans les arrêts *Dunsmuir* et *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, la Cour simplifie une démarche analytique jugée ardue par les tribunaux. Estimant que la distinction entre la norme de la décision manifestement déraisonnable et celle de la décision raisonnable *simpliciter* est illusoire, les juges majoritaires suppriment la norme de la décision manifestement déraisonnable et concluent qu’il ne doit y avoir désormais que deux normes de contrôle : celles de la décision correcte et de la décision raisonnable.

[16] Dans *Dunsmuir*, la Cour consacre la démarche en deux étapes qui permet d’arrêter la norme de contrôle applicable : l’analyse relative à la norme de contrôle. Premièrement, la cour saisie « vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l’analyse des éléments qui permettent d’arrêter la bonne norme de contrôle » (par. 62). L’analyse doit demeurer axée sur la nature de la question soumise au tribunal administratif en cause (*Khosa*, par. 4, le juge Binnie). Les facteurs dont il doit être tenu compte pour déterminer si, dans un cas donné, la déférence s’impose à l’endroit du tribunal administratif sont les suivants : l’existence d’une disposition d’inattaquabilité (ou « *clause privative* » dans le vocabulaire juridique traditionnel), l’existence d’un régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale et la nature de la question de droit (*Dunsmuir*, par. 55). La Cour reconnaît que la déférence est généralement de mise lorsque le tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie. La déférence peut également s’imposer lorsque le tribunal administratif a acquis une expertise dans l’application d’une règle générale de common law ou de droit civil dans son domaine spécialisé (*Dunsmuir*, par. 54; *Khosa*, par. 25).

[17] *Dunsmuir* nuanced the earlier jurisprudence in respect of privative clauses by recognizing that privative clauses, which had for a long time served to immunize administrative decisions from judicial review, may point to a standard of deference. But, their presence or absence is no longer determinative about whether deference is owed to the tribunal or not (*Dunsmuir*, at para. 52). In *Khosa*, the majority of this Court confirmed that with or without a privative clause, administrative decision makers are entitled to a measure of deference in matters that relate to their special role, function and expertise (paras. 25-26).

[18] *Dunsmuir* recognized that the standard of correctness will continue to apply to constitutional questions, questions of law that are of central importance to the legal system as a whole and that are outside the adjudicator's expertise, as well as to "[q]uestions regarding the jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals" (paras. 58, 60-61; see also *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at para. 26, *per* Fish J.). The standard of correctness will also apply to true questions of jurisdiction or *vires*. In this respect, *Dunsmuir* expressly distanced itself from the extended definition of jurisdiction and restricted jurisdictional questions to those that require a tribunal to "explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter" (para. 59; see also *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, at para. 5).

[19] Having outlined the principles governing the judicial review analysis, we must now focus on how it should be applied to the decision of the Tribunal. As recommended by *Dunsmuir*, we must first consider how the existing jurisprudence has dealt with the decisions of the Tribunal and

[17] Dans l'arrêt *Dunsmuir*, notre Cour nuance la jurisprudence antérieure sur les dispositions d'inattaquabilité en reconnaissant que celles-ci, qui ont longtemps permis de soustraire les décisions administratives au contrôle judiciaire, peuvent donner lieu à l'application d'une norme déferente. Mais leur présence ou leur absence ne sont plus déterminantes quant à savoir si la déférence s'impose ou non à l'endroit du tribunal administratif (*Dunsmuir*, par. 52). Dans l'arrêt *Khosa*, les juges majoritaires de notre Cour confirment qu'indépendamment de l'existence d'une disposition d'inattaquabilité, une certaine déférence s'impose à l'égard du tribunal administratif dans une affaire ayant trait au rôle, à la fonction et à l'expertise propres à ce décideur (par. 25-26).

[18] L'arrêt *Dunsmuir* reconnaît que la norme de la décision correcte continue de s'appliquer aux questions constitutionnelles, aux questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d'expertise du décideur, ainsi qu'aux questions portant sur la « délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents » (par. 58, 60-61; voir également l'arrêt *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 26, le juge Fish). La norme de la décision correcte vaut aussi pour les questions touchant véritablement à la compétence. À cet égard, la Cour se distancie expressément des définitions larges de la compétence de façon qu'une question se rapportant à celle-ci se pose uniquement lorsque le tribunal administratif « doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question » (par. 59; voir également l'arrêt *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, par. 5).

[19] Après l'énoncé des principes applicables à l'analyse que commande le contrôle judiciaire, notre examen doit maintenant porter sur la façon dont ces principes doivent être appliqués à la décision du Tribunal. Ainsi que le recommande la Cour dans l'arrêt *Dunsmuir*, il faut d'abord s'intéresser à

of similar bodies tasked with addressing human rights complaints. Over the years, a substantial body of case law about the standards of review of these decisions has developed. Generally speaking, the reviewing courts have shown deference to the findings of fact of human rights tribunals (P. Garant, *Droit administratif* (6th ed. 2010), at p. 553). At the same time, they have granted little deference to their interpretations of laws, even of their own enabling statutes. It is well known that courts have traditionally extended deference to administrative bodies responsible for managing complex administrative schemes in domains like labour relations, telecommunications, the regulation of financial markets and international economic relations (*National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at pp. 1339 and 1341, *per* Wilson J., and pp. 1369-70, *per* Gonthier J.). On the other hand, reviewing courts have not shown deference to human rights tribunals in respect of their decisions on legal questions. In the courts' view, the tribunals' level of comparative expertise remained weak and the regimes that they administered were not particularly complex (see A. Macklin, "Standard of Review: The Pragmatic and Functional Test", in C. M. Flood and L. Sossin, eds., *Administrative Law in Context* (2008), 197, at p. 216).

[20] Several examples can be found in the jurisprudence of the Court. In *Dickason v. University of Alberta*, [1992] 2 S.C.R. 1103, this Court held that absent a privative clause and specialized skill, a human rights commission or tribunal must interpret legislation correctly (pp. 1125-26). In subsequent decisions of this Court, the questions of whether the definition of "family status" as a prohibited ground of discrimination in the federal Act included same-sex couples (*Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554), or what constituted a "service customarily available to the public" or "public service" under the provincial

la jurisprudence relative aux décisions du Tribunal et à celles d'organismes apparentés auxquels il incombe de statuer sur des plaintes en matière de droits de la personne. Au fil des ans, une abondante jurisprudence s'est constituée sur la question des normes de contrôle applicables à ces décisions. En règle générale, les juridictions de révision défèrent aux conclusions de fait des tribunaux des droits de la personne (P. Garant, *Droit administratif* (6^e éd. 2010), p. 553). Par contre, elles font preuve de peu de déférence envers ces mêmes tribunaux lorsqu'ils interprètent la loi, y compris leur propre loi habilitante. Il est bien connu que les cours de justice font traditionnellement preuve de respect vis-à-vis des organismes administratifs chargés de l'application de régimes administratifs complexes dans certains domaines comme les relations de travail, les télécommunications, la réglementation des marchés financiers et les relations économiques internationales (*National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, p. 1339 et 1341, la juge Wilson, et p. 1369-1370, le juge Gonthier). En revanche, les juridictions de révision ne se montrent pas déférentes envers les tribunaux des droits de la personne appelés à trancher des questions de droit. À leur avis, l'expertise relative de ces tribunaux administratifs demeure minime, et les régimes qu'ils administrent ne sont pas particulièrement complexes (voir A. Macklin, « Standard of Review: The Pragmatic and Functional Test », dans C. M. Flood et L. Sossin, dir., *Administrative Law in Context* (2008), 197, p. 216).

[20] La jurisprudence de la Cour recèle plusieurs exemples. Dans l'arrêt *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103, la Cour statue qu'en l'absence d'une disposition d'inattaquabilité, la commission ou le tribunal des droits de la personne qui n'a pas de connaissances spécialisées doit interpréter la loi correctement (p. 1125-1126). Dans des décisions subséquentes, elle juge que la question de savoir si le terme « situation de famille » — un motif de distinction illicite prévu par la loi fédérale — englobe le couple homosexuel (*Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554), et celle de savoir ce

human rights legislation (*University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *Gould v. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 S.C.R. 571) were held to be questions of law in which human rights adjudicators had no particular expertise *vis-à-vis* the courts and which had to be reviewed under a standard of correctness.

[21] But given the recent developments in the law of judicial review since *Dunsmuir* and its emphasis on the deference owed to administrative tribunals, even in respect of many questions of law, we must discuss whether all decisions on questions of law rendered by the Tribunal and similar bodies should be swept under the standard of correctness. At this point, we must acknowledge a degree of tension between some policies underpinning the present system of judicial review, when it applies to the decisions of human rights tribunals.

[22] The nature of these tribunals lies at the root of these problems. On the one hand, *Dunsmuir* and *Khosa*, building upon previous jurisprudence, recognize that administrative tribunals are generally entitled to deference, in respect of the legal interpretation of their home statutes and laws or legal rules closely connected to them. On the other hand, our Court has reaffirmed that general questions of law that are both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator's specialized area of expertise, must still be reviewed on a standard of correctness, in order to safeguard a basic consistency in the fundamental legal order of our country. The nature of the "home statute" administered by a human rights tribunal makes the task of resolving this tension a particularly delicate one. A key part of any human rights legislation in Canada consists of principles and rules designed to combat discrimination. But, these statutes also include a large number of provisions, addressing issues like questions of proof and procedure or the

qu'il faut entendre par les expressions « services habituellement offerts au public » ou « services publics » employées dans les lois provinciales sur les droits de la personne (*Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Gould c. Yukon Order of Pioneers*, [1996] 1 R.C.S. 571) constituent des questions de droit à l'égard desquelles tribunaux et organismes des droits de la personne ne possèdent pas d'expertise particulière par rapport aux cours de justice et qu'elles emportent l'application de la norme de la décision correcte.

[21] Mais en raison de l'évolution récente du droit en matière de contrôle judiciaire depuis l'arrêt *Dunsmuir*, et de l'accent mis sur la déférence qui s'impose à l'endroit d'un tribunal administratif, même en ce qui concerne bon nombre de questions de droit, il nous faut déterminer si toute décision du Tribunal ou d'un organisme apparenté sur une question de droit est assujettie à la norme de la décision correcte. Nous devons ici reconnaître l'existence d'une tension entre certains des principes qui sous-tendent l'actuel régime de contrôle judiciaire lorsqu'il s'applique aux décisions d'un tribunal des droits de la personne.

[22] Cette difficulté s'explique par la nature d'un tel tribunal. D'une part, faisant fond sur la jurisprudence antérieure, les arrêts *Dunsmuir* et *Khosa* reconnaissent qu'un tribunal administratif a droit en principe à la déférence d'une cour de justice en ce qui concerne l'interprétation de sa loi constitutive et des règles de droit qui s'y rattachent de près. D'autre part, la Cour réaffirme que les questions de droit générales qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d'expertise de l'organisme juridictionnel demeurent assujetties à la norme de la décision correcte, et ce, dans un souci de cohérence de l'ordre juridique fondamental du pays. La nature de la « loi constitutive » qu'administre un tribunal des droits de la personne rend très délicat le maintien de l'équilibre entre ces deux énoncés contradictoires. Au Canada, un volet essentiel de toute loi sur les droits de la personne énonce les principes et les règles visant à contrer la discrimination. Or, cette loi

remedial authority of human rights tribunals or commissions.

[23] There is no doubt that the human rights tribunals are often called upon to address issues of very broad import. But, the same questions may arise before other adjudicative bodies, particularly the courts. In respect of some of these questions, the application of the *Dunsmuir* standard of review analysis could well lead to the application of the standard of correctness. But, not all questions of general law entrusted to the Tribunal rise to the level of issues of central importance to the legal system or fall outside the adjudicator's specialized area of expertise. Proper distinctions ought to be drawn, especially in respect of the issue that remains before our Court.

[24] In this case, there is no doubt that the Tribunal has the power to award compensation for "any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice" pursuant to s. 53(2)(c) and (d) of the Act. The issue is whether the Tribunal could order the payment of costs as a form of compensation. Although *Dunsmuir* maintained the category of jurisdictional questions, it took the view that this category should be interpreted narrowly. Indeed, our Court has held since *Dunsmuir* that issues which in other days might have been considered by some to be jurisdictional, should now be dealt with under the standard of review analysis in order to determine whether a standard of correctness or of reasonableness should apply (see, e.g., *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paras. 33-34; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, at paras. 28-34). In substance, if the issue relates to the interpretation and application of its own statute, is within its expertise and does not raise issues of general legal importance, the standard of reasonableness will generally apply and the Tribunal will be entitled to deference.

renferme aussi un grand nombre de dispositions qui ont trait, par exemple, à la preuve et à la procédure ou au pouvoir de réparation du tribunal ou de la commission des droits de la personne.

[23] Nul doute qu'un tribunal des droits de la personne est souvent appelé à se prononcer sur des questions de très large portée. Or, les mêmes questions peuvent être soulevées devant d'autres organismes juridictionnels, en particulier des cours de justice. À l'issue de l'analyse relative à la norme de contrôle proposée dans l'arrêt *Dunsmuir*, la norme applicable aux décisions sur certaines de ces questions pourrait bien être celle de la décision correcte. Mais les questions de droit générales que le Tribunal est appelé à trancher n'équivalent pas toutes à des questions d'une importance capitale pour le système juridique et elles ne sont pas toutes étrangères au domaine d'expertise de l'organisme décisionnel. Il convient d'établir les distinctions qui s'imposent, surtout en ce qui concerne le litige qu'il nous faut aujourd'hui trancher.

[24] Dans le cas qui nous occupe, le Tribunal possède sans aucun doute le pouvoir d'indemniser la victime « des dépenses entraînées par l'acte [discriminatoire] » suivant les al. 53(2)c) et d) de la Loi. Il faut alors se demander s'il pouvait adjuger des dépens à titre d'indemnité. Même si, dans *Dunsmuir*, elle ne supprime pas la catégorie des questions de compétence, la Cour juge que celles-ci appellent une interprétation stricte. Ainsi, depuis cet arrêt, des questions que certains auraient pu auparavant considérer comme des questions de compétence doivent désormais faire l'objet de l'analyse relative à la norme de contrôle afin que l'on détermine si elles sont assujetties à la norme de la décision correcte ou à celle de la décision raisonnable (voir, p. ex., *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, par. 33-34; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, par. 28-34). En somme, lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer sa propre loi, dans son domaine d'expertise et sans que soit soulevée une question de droit générale, la norme de la décision raisonnable s'applique habituellement, et le Tribunal a droit à la déférence.

[25] The question of costs is one of law located within the core function and expertise of the Tribunal relating to the interpretation and the application of its enabling statute (*Dunsmuir*, at para. 54). Although the respondent submitted that a human rights tribunal has no particular expertise in costs, care should be taken not to return to the formalism of the earlier decisions that attributed “a jurisdiction-limiting label, such as ‘statutory interpretation’ or ‘human rights’, to what is in reality a function assigned and properly exercised under the enabling legislation” by a tribunal (*Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, at para. 96, *per* Abella J.). The inquiry of what costs were incurred by the complainant as a result of a discriminatory practice is inextricably intertwined with the Tribunal’s mandate and expertise to make factual findings relating to discrimination (see *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 SCC 14, [2007] 1 S.C.R. 591, at para. 112, *per* Abella J., *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77, at para. 76, *per* LeBel J.). As an administrative body that makes such factual findings on a routine basis, the Tribunal is well positioned to consider questions relating to appropriate compensation under s. 53(2). In addition, a decision as to whether a particular tribunal will grant a particular type of compensation — in this case, legal costs — can hardly be said to be a question of central importance for the Canadian legal system and outside the specialized expertise of the adjudicator. Compensation is frequently awarded in various circumstances and under many schemes. It cannot be said that a decision on whether to grant legal costs as an element of that compensation and about their amount would subvert the legal system, even if a reviewing court found it to be in error.

[26] Subjecting costs to a correctness review would represent a departure from *Dunsmuir*, and

[25] La question des dépens constitue une question de droit qui relève essentiellement du mandat et de l’expertise du Tribunal liés à l’interprétation et à l’application de sa loi constitutive (*Dunsmuir*, par. 54). L’intimé prétend qu’un tribunal des droits de la personne ne possède pas d’expertise particulière en la matière. Toutefois, il faut se garder de retomber dans le formalisme antérieur qui accolait une « étiquette limitative de compétence, comme celle d’“interprétation législative” ou de “droits de la personne”, à ce qui est en réalité une fonction confiée [à un tribunal administratif] et exercée correctement [par lui] en vertu de la loi habilitante » (*Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 96, la juge Abella). La détermination des dépenses engagées par la plaignante à cause de l’acte discriminatoire dont elle a été victime demeure inextricablement liée au mandat du Tribunal et à sa compétence spécialisée qui lui permettent de tirer des conclusions de fait au chapitre de la discrimination (voir *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591, par. 112, la juge Abella; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, par. 76, le juge LeBel). En tant qu’organisme administratif couramment appelé à tirer de telles conclusions de fait, le Tribunal se trouve bien placé pour examiner des questions se rapportant à l’indemnité dont il convient d’ordonner le versement en application du par. 53(2). De plus, on ne saurait affirmer que la décision d’un tribunal d’accorder ou non un type particulier d’indemnité, en l’occurrence des dépens, revêt une importance capitale pour le système juridique canadien dans son ensemble ni qu’elle est étrangère au domaine d’expertise du décideur. L’indemnisation intervient souvent dans des circonstances variées et en application de régimes multiples. On ne saurait dire non plus de la décision d’accorder ou non des dépens dans le cadre de cette indemnisation, ni de la détermination de leur montant, qu’elles mettraient en péril le système juridique, et ce, même si une juridiction de révision concluait que la décision est erronée.

[26] Assujettir l’octroi de dépens à la norme de la décision correcte irait à l’encontre de *Dunsmuir* et de

from this Court's recent decision in *Smith*. We note, though, that in that case there was a complex and substantial factual background. The issue was whether a tribunal with a mandate to arbitrate disputes relating to mandatory land expropriation and to award "legal, appraisal and other costs" could award costs of related proceedings which, in its view, had been necessary to secure compensation for the expropriation. Fish J., writing for the majority of this Court, concluded that the award of costs was reviewable on the standard of reasonableness since the tribunal was interpreting a provision of its home statute, and "[a]wards for costs are invariably fact-sensitive and generally discretionary" (para. 30). In his view, the tribunal's sole responsibility for determining the nature and the amount of costs was also grounded in the statutory language, and furthermore, involved an inquiry where the legal issues could not be easily separated from the factual issues (paras. 30-32). As the tribunal in *Smith*, the federal Tribunal in this case was interpreting a provision in its home statute that necessitated a fact-intensive inquiry and afforded the Tribunal a certain margin of discretion.

[27] In summary, the issue of whether legal costs may be included in the Tribunal's compensation order is neither a question of jurisdiction, nor a question of law of central importance to the legal system as a whole and outside the Tribunal's area of expertise within the meaning of *Dunsmuir*. As such, the Tribunal's decision to award legal costs to the successful complainant is reviewable on the standard of reasonableness.

C. Reasonableness of the Decision

[28] In *Dunsmuir*, the majority of this Court described reasonableness as

notre récent arrêt *Smith*. Il convient de faire observer que le contexte factuel de cette dernière affaire était à la fois complexe et considérable. La Cour devait en effet décider si le tribunal administratif investi du pouvoir de trancher tout litige consécutif à l'expropriation forcée d'un terrain et d'indemniser l'exproprié de « tous les frais, notamment de procédure et d'évaluation » entraînés par l'exercice du recours, pouvait accorder les frais et dépens afférents aux instances connexes qui, à son avis, avaient été nécessaires à l'obtention de l'indemnité d'expropriation. Au nom des juges majoritaires de la Cour, le juge Fish conclut que la décision relative aux frais et dépens est assujettie à la norme de la décision raisonnable étant donné que le tribunal interprète une disposition de sa loi constitutive portant sur l'adjudication des dépens et que « [l]es décisions à cet égard sont invariablement tributaires des faits et ont en règle générale un caractère discrétionnaire » (par. 30). À son avis, le texte de la loi traduit la volonté du législateur de confier à ce seul tribunal le soin de déterminer la nature et le montant des frais qu'il convient d'accorder, un processus qui soulève par ailleurs des questions qui ne se prêtent pas aisément à la dissociation du droit et des faits (par. 30-32). Tout comme ce décideur administratif, le tribunal fédéral en cause dans la présente affaire a interprété une disposition de sa loi constitutive qui requerrait un examen approfondi des faits et qui lui laissait une certaine marge d'appréciation.

[27] En résumé, la question de savoir si le Tribunal peut adjuger des dépens dans le cadre de l'indemnisation qu'il ordonne ne représente ni une question de compétence ni une question de droit d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, étrangère au domaine d'expertise du Tribunal au sens de l'arrêt *Dunsmuir*. La décision du Tribunal d'adjuger des dépens à la plaignante, après que celle-ci eut obtenu gain de cause, est par conséquent susceptible de contrôle judiciaire au regard de la norme de la décision raisonnable.

C. Caractère raisonnable de la décision

[28] Dans l'arrêt *Dunsmuir*, les juges majoritaires définissent comme suit la norme du caractère raisonnable :

a deferential standard animated by the principle that underlies the development of the two previous standards of reasonableness: certain questions that come before administrative tribunals do not lend themselves to one specific, particular result. Instead, they may give rise to a number of possible, reasonable conclusions. Tribunals have a margin of appreciation within the range of acceptable and rational solutions. A court conducting a review for reasonableness inquires into the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes. In judicial review, reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. [para. 47]

[29] Reasonableness is therefore a deferential standard that shows respect for an administrative decision maker's experience and expertise. The concept of deference is fundamental in the context of judicial review, as this Court held in the seminal case of *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227. Deference to an administrative tribunal reflects recognition of interpretive choices. Such a recognition makes it possible to ask whether the tribunal or the court is better placed to make the choice (Macklin, at p. 205).

[30] The concept of deference is also what distinguishes judicial review from appellate review. Although both judicial and appellate review take into account the principle of deference, care should be taken not to conflate the two. In the context of judicial review, deference can shield administrative decision makers from excessive judicial intervention even on certain questions of law as long as these questions are located within the decision makers' core function and expertise. In those cases, deference would therefore extend to protect a range of reasonable outcomes when the decision maker is interpreting its home statute (see R. E. Hawkins, "Whither Judicial Review?" (2010), 88 *Can. Bar Rev.* 603).

La norme déferente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonnabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. [par. 47]

[29] La norme du caractère raisonnable constitue donc une norme déferente qui se veut respectueuse de l'expérience et de l'expertise du décideur administratif. La notion de déférence joue un rôle fondamental en matière de contrôle judiciaire, comme le conclut la Cour dans l'arrêt charnière *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227. La déférence envers un tribunal administratif tient compte de la possibilité de plusieurs interprétations concurrentes. Cette prise en compte permet de se demander qui du tribunal administratif ou de la cour de justice est le mieux placé pour faire ce choix (Macklin, p. 205).

[30] La notion de déférence permet également de distinguer le contrôle judiciaire de l'appel. Bien que les deux tiennent compte du principe de déférence, il faut se garder de les confondre. Dans le cas du contrôle judiciaire, la déférence peut protéger le décideur administratif d'une immixtion judiciaire trop poussée, même à l'égard de certaines questions de droit dès lors que celles-ci touchent au cœur même du mandat et du domaine d'expertise du décideur. En pareil cas, la déférence a pour effet de protéger toute une gamme d'interprétations raisonnables possibles de sa loi constitutive par le tribunal (voir R. E. Hawkins, « Whither Judicial Review? » (2010), 88 *R. du B. can.* 603).

[31] By contrast, under the principles of appellate review set down in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, an appellate court owes no deference to a decision maker below on questions of law which are automatically reviewable on the standard of correctness. In *Khosa*, a majority of the Court confirmed that these principles of appellate review should not be imported into the judicial review context.

D. *Application — Reasonableness of Tribunal's Interpretation*

[32] The Tribunal held that any authority to award legal costs must come from either s. 53(2)(c) or (d) of the Act (costs decision, at para. 11). The appellant and the Commission have not raised any other provisions capable of supporting the result sought and conceded during oral argument that they were relying on both provisions together. The precise interpretative question before the Tribunal, therefore, was whether the words of s. 53(2)(c) and (d), which authorize the Tribunal to “compensate the victim . . . for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice”, permit an award of legal costs. The Tribunal decided they did. However, in our view, this interpretation of these provisions is not reasonable, as a careful examination of the text, context and purpose of the provisions reveal.

[33] The question is one of statutory interpretation and the object is to seek the intent of Parliament by reading the words of the provision in their entire context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the Act and the intention of Parliament (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87, quoted in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21). In approaching this task in relation to human rights legislation, one must be mindful that it expresses fundamental values and pursues fundamental goals. It must therefore be interpreted liberally and purposively so that the rights enunciated are given their full recognition and effect: see, e.g.,

[31] En revanche, suivant les principes régissant l'appel qu'a posés l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, la juridiction d'appel n'est tenue à aucune déférence envers la juridiction inférieure sur une question de droit qui rend la décision automatiquement susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. Dans l'arrêt *Khosa*, la Cour confirme à la majorité qu'on ne doit pas appliquer au contrôle judiciaire ces principes propres à l'appel.

D. *Application — Caractère raisonnable de l'interprétation du Tribunal*

[32] Le Tribunal a estimé que tout pouvoir d'adjudger des dépens devait se fonder sur l'al. 53(2)c) ou d) de la Loi (décision relative aux dépens, par. 11). L'appelante et la Commission n'ont pas invoqué d'autres dispositions susceptibles de justifier le résultat recherché, et elles ont reconnu en plaidoirie se fonder à la fois sur l'une et l'autre dispositions. La question d'interprétation précise dont était saisi le Tribunal était donc celle de savoir si les mots employés aux al. 53(2)c) et d) pour l'autoriser à « indemniser la victime [. . .] des dépenses entraînées par l'acte [discriminatoire] » confèrent le pouvoir d'adjudger des dépens. Le Tribunal a décidé que tel était le cas. Or, nous croyons que son interprétation n'est pas raisonnable, ce que révèle l'examen attentif du texte des dispositions, de leur contexte et de leur objet.

[33] Il nous faut interpréter le texte législatif et discerner l'intention du législateur à partir des termes employés, compte tenu du contexte global et du sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi, son objet et l'intention du législateur (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87, cité dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21). Dans le cas d'une loi relative aux droits de la personne, il faut se rappeler qu'elle exprime des valeurs essentielles et vise la réalisation d'objectifs fondamentaux. Il convient donc de l'interpréter libéralement et téléologiquement de manière à reconnaître sans réserve les droits qui y sont énoncés et à leur donner pleinement effet (voir,

R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed. 2008), at pp. 497-500. However, what is required is nonetheless an interpretation of the text of the statute which respects the words chosen by Parliament.

[34] The Tribunal based its conclusion that it had the authority to award legal costs on two points. First, following three decisions of the Federal Court, the Tribunal reasoned that the term “expenses incurred” in s. 53(2)(c) and (d) is wide enough to include legal costs: *Canada (Attorney General) v. Thwaites*, [1994] 3 F.C. 38, at p. 71; *Canada (Attorney General) v. Stevenson*, 2003 FCT 341, 229 F.T.R. 297, at paras. 23-26; *Canada (Attorney General) v. Brooks*, 2006 FC 500, 291 F.T.R. 32, paras. 10-16. Second, the Tribunal relied on what it considered to be compelling policy considerations relating to access to the human rights adjudication process. For reasons that we will set out, our view is that these points do not reasonably support the conclusion that the Tribunal may award legal costs. When one conducts a full contextual and purposive analysis of the provisions it becomes clear that no reasonable interpretation supports that conclusion.

(1) Text

[35] Turning to the text of the provisions in issue, the words “any expenses incurred by the victim”, taken on their own and divorced from their context, are wide enough to include legal costs. This was the view adopted by the Tribunal and the three Federal Court decisions on which it relied. However, when these words are read, as they must be, in their statutory context, it becomes clear that they cannot reasonably be interpreted as creating a stand-alone category of compensation capable of supporting any type of disbursement causally connected to the discrimination. The contention that they were in our view, ignores the structure of the provision in which the words “any expenses incurred by the victim” appear.

p. ex., R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5^e éd. 2008), p. 497-500). On doit tout de même retenir une interprétation de la loi qui respecte le libellé choisi par le législateur.

[34] La conclusion du Tribunal selon laquelle il possède le pouvoir d'accorder des dépens s'appuie sur deux éléments. Premièrement, il invoque trois décisions de la Cour fédérale pour conclure que le syntagme « dépenses entraînées » employé aux al. 53(2)c) et d) est suffisamment large pour englober les dépens : *Canada (Procureur général) c. Thwaites*, [1994] 3 C.F. 38, p. 71; *Canada (Procureur général) c. Stevenson*, 2003 CFPI 341 (CanLII), par. 23-26; *Canada (Procureur général) c. Brooks*, 2006 CF 500 (CanLII), par. 10-16. Deuxièmement, le Tribunal fait fond sur ce qu'il tient pour d'importantes considérations de politique juridique liées à l'accès à la justice en matière de droits de la personne. Pour les motifs exposés ci-après, nous estimons que ces facteurs n'étaient pas raisonnablement la conclusion selon laquelle le Tribunal peut adjuger des dépens. Il appert d'une analyse exhaustive de nature contextuelle et téléologique qu'aucune interprétation raisonnable des dispositions n'appuie cette conclusion.

(1) Le texte

[35] En ce qui concerne le texte des dispositions en cause, considérés isolément et indépendamment de leur contexte, les mots « des dépenses entraînées par l'acte » sont suffisamment larges pour englober les dépens. Tel est le point de vue du Tribunal ainsi que celui de la Cour fédérale dans les décisions qu'il invoque à l'appui. Or, lorsque ces mots sont dûment considérés dans le contexte de la loi, il devient manifeste qu'on ne peut pas raisonnablement les interpréter de manière à créer une catégorie distincte d'indemnité susceptible de viser tout type de débours ayant un lien de causalité avec l'acte discriminatoire. La prétention contraire fait selon nous abstraction de la structure des dispositions dans lesquelles figurent les mots « des dépenses entraînées par l'acte ».

[36] For ease of reference, we reproduce s. 53(2) and (3) as they read at the time the appellant's complaint was filed:

53. . . .

(2) If, at the conclusion of its inquiry, a Tribunal finds that the complaint to which the inquiry relates is substantiated, it may . . . make an order against the person found to be engaging or to have engaged in the discriminatory practice and include in that order any of the following terms that it considers appropriate:

(a) that the person cease the discriminatory practice and, in order to prevent the same or a similar practice from occurring in the future, take measures, including

- (i) adoption of a special program, plan or arrangement referred to in subsection 16(1), or
- (ii) the making of an application for approval and the implementing of a plan pursuant to section 17,

in consultation with the Commission on the general purposes of those measures;

(b) that the person make available to the victim of the discriminatory practice, on the first reasonable occasion, such rights, opportunities or privileges as, in the opinion of the Tribunal, are being or were denied the victim as a result of the practice;

(c) that the person compensate the victim, as the Tribunal may consider proper, for any or all of the wages that the victim was deprived of and for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice; and

(d) that the person compensate the victim, as the Tribunal may consider proper, for any or all additional cost of obtaining alternative goods, services, facilities or accommodation and for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice.

(3) In addition to any order that the Tribunal may make pursuant to subsection (2), if the Tribunal finds that

(a) a person is engaging or has engaged in a discriminatory practice wilfully or recklessly, or

[36] Pour en faciliter la consultation, nous reproduisons les par. 53(2) et (3) dans leur version en vigueur au moment où l'appelante a déposé sa plainte :

53. . . .

(2) À l'issue de son enquête, le tribunal qui juge la plainte fondée peut [. . .] ordonner, selon les circonstances, à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire :

a) de mettre fin à l'acte et de prendre, en consultation avec la Commission relativement à leurs objectifs généraux, des mesures destinées à prévenir des actes semblables, notamment :

- (i) d'adopter un programme, plan ou arrangement visé au paragraphe 16(1),
- (ii) de présenter une demande d'approbation et de mettre en œuvre un programme prévus à l'article 17;

b) d'accorder à la victime, dès que les circonstances le permettent, les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée;

c) d'indemniser la victime de la totalité, ou de la fraction qu'il juge indiquée, des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte;

d) d'indemniser la victime de la totalité, ou de la fraction qu'il juge indiquée, des frais supplémentaires occasionnés par le recours à d'autres biens, services, installations ou moyens d'hébergement, et des dépenses entraînées par l'acte.

(3) Outre les pouvoirs que lui confère le paragraphe (2), le tribunal peut ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de payer à la victime une indemnité maximale de cinq mille dollars, s'il en vient à la conclusion, selon le cas :

a) que l'acte a été délibéré ou inconsidéré;

(b) the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice,

the Tribunal may order the person to pay such compensation to the victim, not exceeding five thousand dollars, as the Tribunal may determine.

[37] It is significant, in our view, that the phrase “that the person compensate the victim . . . for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice” appears twice, in two subsequent paragraphs. The wording is identical, but on each occasion it appears, the reference to expenses is preceded by specific, but different, wording. The repetition of the reference to expenses and the context in which this occurs strongly suggest that the expenses referred to in each paragraph take their character from the sort of compensation contemplated by the surrounding words of each paragraph. So, in s. 53(2)(c), the person must compensate the victim for lost wages and any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice. In s. 53(2)(d), compensation is for the additional costs of obtaining alternate goods, services, facilities, or accommodation in addition to expenses incurred. If the use of the term “expenses” had been intended to confer a free-standing authority to confer costs in all types of complaints, it is difficult to understand why the grant of power is repeated in the specific contexts of lost wages and provision of services and also why the power to award expenses was not provided for in its own paragraph rather than being repeated in the two specific contexts in which it appears. This suggests that the term “expenses” is intended to mean something different in each of paragraphs (c) and (d).

[38] The interpretation adopted by the Tribunal makes the repetition of the term “expenses” redundant and fails to explain why the term is linked to the particular types of compensation described in each of those paragraphs. This interpretation therefore violates the legislative presumption against tautology. As Professor Sullivan notes, at p. 210 of her text, “It is presumed that the legislature avoids superfluous or meaningless words, that it does not pointlessly repeat itself or speak in vain. Every

b) que la victime en a souffert un préjudice moral.

[37] Il nous paraît significatif que l’expression « indemniser la victime [. . .] des dépenses entraînées par l’acte » figure dans deux alinéas successifs. Le texte est identique, mais chaque fois, le renvoi aux dépenses est précédé d’un libellé particulier et différent. La répétition du mot « dépenses » et le contexte dans lequel celui-ci est employé donnent franchement à penser que la nature des dépenses visées dépend du type d’indemnité prévu par le libellé particulier de chacun de ces alinéas. Ainsi, à l’al. 53(2)c), l’auteur de l’acte discriminatoire est tenu d’indemniser la victime des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l’acte. À l’alinéa 53(2)d), l’indemnité vise les frais supplémentaires occasionnés par le recours à d’autres biens, services, installations ou moyens d’hébergement, en plus des dépenses entraînées par l’acte discriminatoire. Si l’emploi du mot « dépenses » vise à conférer le pouvoir distinct d’accorder des dépens pour tous les types de plaintes, on conçoit difficilement que ce pouvoir soit attribué non seulement dans le contexte de la perte de salaire, mais aussi dans celui de la fourniture de services et que le pouvoir d’adjuger des dépens ne fasse pas l’objet d’un alinéa distinct au lieu d’être prévu dans le contexte précis de deux alinéas. On peut en conclure que l’intention du législateur était de faire en sorte que le mot « dépenses » ait un sens différent à chacun des al. c) et d).

[38] L’interprétation retenue par le Tribunal rend superflue la répétition du mot « dépenses » et n’explique pas le rattachement de ce terme à l’indemnité visée par chacun des alinéas. Elle va à l’encontre de la présomption d’absence de tautologie qu’établissent les règles d’interprétation législative. La professeure Sullivan signale d’ailleurs à la p. 210 de son ouvrage que [TRADUCTION] « [l]e législateur est présumé ne pas utiliser de mots superflus ou dénués de sens, ne pas se répéter inutilement

word in a statute is presumed to make sense and to have a specific role to play in advancing the legislative purpose.” As former Chief Justice Lamer put it in *R. v. Proulx*, 2000 SCC 5, [2000] 1 S.C.R. 61, at para. 28, “It is a well accepted principle of statutory interpretation that no legislative provision should be interpreted so as to render it mere surplusage.” See also *Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 S.C.R. 831, at p. 838.

[39] The appellant received an award for pain and suffering under s. 53(3) of the *CHRA*. The Tribunal also expressly disallowed her medical expense claims (merits decision, at paras. 404-6). Unlike s. 53(2)(c) and (d), there is in subs. (3) no provision for the reimbursement of expenses. Once again, if the intention had been to grant free-standing authority to award costs, the meaning of this omission in light of the repeated specific provision for compensation for expenses is hard to fathom in the context of compensation for lost wages in paragraph (c) and for additional costs of obtaining goods and services in paragraph (d).

[40] Moreover, the term “costs”, in legal parlance, has a well-understood meaning that is distinct from either compensation or expenses. It is a legal term of art because it consists of “words or expressions that have through usage by legal professionals acquired a distinct legal meaning”: Sullivan, at p. 57. Costs usually mean some sort of compensation for legal expenses and services incurred in the course of litigation. If Parliament intended to confer authority to order costs, it is difficult to understand why it did not use this very familiar and widely used legal term of art to implement that purpose. As we shall see shortly, the legislative history of the statute also strongly supports the inference that this was not Parliament’s intent.

[41] Finally, in relation to the text of the Act, it is noteworthy that it very strictly limits the

ni s’exprimer en vain. Chaque mot d’une loi est présumé avoir un sens et jouer un rôle précis dans la réalisation de l’objectif du législateur. » Comme l’explique l’ancien juge en chef Lamer dans l’arrêt *R. c. Proulx*, 2000 CSC 5, [2000] 1 R.C.S. 61, au par. 28, « [s]uivant un principe d’interprétation législative reconnu, une disposition législative ne devrait jamais être interprétée de façon telle qu’elle devienne superfétatoire. » Voir également l’arrêt *Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831, p. 838.

[39] L’appelante a obtenu une indemnité pour préjudice moral en application du par. 53(3) de la *LCDP*. Le Tribunal a par ailleurs refusé expressément le remboursement de ses frais médicaux (décision sur le fond, par. 404-406). À la différence des al. 53(2)c) et d), le par. (3) ne fait aucune mention du remboursement de dépenses. Là encore, si le législateur a voulu conférer un pouvoir distinct d’adjudger des dépens, on s’explique mal son omission de le faire explicitement dans la mesure où l’indemnisation des dépenses est expressément prévue pour la perte de salaire, à l’al. c), puis pour les frais supplémentaires occasionnés par le recours à d’autres biens et services, à l’al. d).

[40] Qui plus est, dans le vocabulaire juridique, le terme « dépens » possède un sens bien défini qui diffère de celui d’« indemnité » ou de « dépenses ». Il s’agit d’un terme technique propre à la langue du droit en ce qu’il correspond à [TRADUCTION] « un mot ou une expression qui, du fait de son emploi par les professionnels du droit, a acquis un sens juridique distinct » (Sullivan, p. 57). Les « dépens » s’entendent habituellement d’une indemnité accordée pour les frais de justice engagés et les services juridiques retenus dans le cadre d’une instance. Si le législateur a entendu conférer le pouvoir d’adjudger des dépens, on comprend mal pourquoi il n’a pas employé ce terme juridique consacré et largement répandu pour le faire. Nous verrons plus loin que l’historique de la loi donne aussi sérieusement à penser que telle n’était pas l’intention du législateur.

[41] Enfin, pour ce qui est du texte de la Loi, il vaut la peine de signaler qu’il plafonne très

amount of money the Tribunal may award for pain and suffering experienced as a result of the discriminatory practice and, as noted, does not explicitly provide for reimbursement of expenses in relation to such an award. At the time of these proceedings, the limit was \$5,000. The Tribunal's interpretation permits it to make a free-standing award for pain and suffering coupled with an award of legal costs in a potentially unlimited amount. This view is hard to reconcile with either the monetary limit or the omission of any express authority to award expenses in s. 53(3).

(2) Context

[42] Turning to context, three matters must be considered: legislative history, the Commission's own consistent understanding of the Tribunal's power to award costs, and parallel provincial and territorial legislation. These contextual matters, when considered along with the provisions' text and purpose, demonstrate that the Tribunal's interpretation does not fall within the range of reasonable interpretations of these provisions.

(a) *Legislative History*

[43] The legislative evolution and history of a provision may often be important parts of the context to be examined as part of the modern approach to statutory interpretation: *Merk v. International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers, Local 771*, 2005 SCC 70, [2005] 3 S.C.R. 425, at para. 28, *per* Binnie J.; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513, at p. 528, *per* L'Heureux-Dubé J.; *Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706, at paras. 41-53, *per* Abella J. Legislative evolution consists of the provision's initial formulation and all subsequent formulations. Legislative history includes material relating to the conception, preparation and passage of the enactment: see Sullivan, at pp. 587-93; P.-A. Côté, with the collaboration of S. Beaulac and

strictement le dédommagement que le Tribunal peut accorder pour le préjudice moral infligé par l'acte discriminatoire. Rappelons aussi qu'il ne prévoit pas explicitement le remboursement des frais engagés pour l'obtention de ce dédommagement. Au moment d'engager l'instance, la somme maximale susceptible d'être accordée s'élevait à 5 000 \$. L'interprétation que retient le Tribunal l'autorise à indemniser le préjudice moral de manière distincte, d'une part, et à adjuger des dépens dont le montant peut être illimité, d'autre part. Il est difficile de concilier cette interprétation avec la limitation de l'indemnité ou le fait que le par. 53(3) ne prévoit pas expressément le pouvoir d'accorder le remboursement des frais.

(2) Le contexte

[42] À propos du contexte, trois éléments doivent être pris en compte : l'historique législatif, l'opinion constante de la Commission concernant le pouvoir du Tribunal d'adjuger des dépens et les dispositions législatives comparables adoptées par les provinces et les territoires. Lorsque ces éléments sont considérés de pair avec le texte des dispositions et leur objet, l'interprétation retenue par le Tribunal ne fait pas partie de celles qui sont raisonnables.

a) *Historique législatif*

[43] Souvent, l'évolution et l'historique législatifs d'une disposition peuvent constituer des aspects importants du contexte dont il doit être tenu compte dans une démarche moderne d'interprétation des lois (*Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, 2005 CSC 70, [2005] 3 R.C.S. 425, par. 28, le juge Binnie; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513, p. 528, la juge L'Heureux-Dubé; *Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706, par. 41-53, la juge Abella). L'évolution législative s'entend de la formulation initiale, puis subséquente, d'une disposition, et l'historique législatif, des éléments touchant à la conception, à l'élaboration et à l'adoption du texte de loi : Sullivan, p. 587-593;

M. Devinat, *Interprétation des lois* (4th ed. 2009), at pp. 496 and 501-8.

[44] We think there is no reason to exclude proposed, but unenacted, provisions to the extent they may shed light on the purpose of the legislation. While great care must be taken in deciding how much, if any, weight to give to these sorts of material, it may provide helpful information about the background and purpose of the legislation, and in some cases, may give direct evidence of legislative intent: Sullivan, at p. 609; Côté, at p. 507; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862, at para. 37. This Court, in *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3, has held that failed legislative amendments can constitute evidence of Parliamentary purpose: paras. 348-49, *per* Bastarache J.

[45] The legislative evolution and history of the *CHRA* shed light on two important matters. First, it strongly supports the inference that it is likely that Parliament would have chosen the familiar legal term of art had it been the intention to confer a power to award costs. Parliament is presumed to know the law and it is a reasonable inference that its failure to use familiar terms of art shows that some other meaning was intended. The history of the enactment of the provisions in issue supports applying that reasonable inference because the legal term of art “costs” was used in some draft provisions but not others. Second, the role envisioned for the Commission explains why the power to award costs was not part of Parliament’s intent.

[46] Before the *Canadian Human Rights Act* was enacted in 1977, there was an earlier attempt to enact similar legislation. In 1975, Bill C-72, *An Act to extend the present laws in Canada that proscribe discrimination and that protect the privacy of individuals*, 1st Sess., 30th Parl., received first reading. It provided a specific costs jurisdiction for the Tribunal *in addition to* authority to award expenses which was expressed in wording that was virtually identical to the current s. 53(2). Clause 37(4) of Bill C-72 read as follows:

P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd. 2009), p. 496 et 501-508.

[44] Nous croyons que rien ne justifie d’oublier les dispositions envisagées mais non retenues dans la mesure où elles peuvent contribuer à la détermination de l’objet de la loi. Une grande prudence s’impose quant à l’importance éventuelle qu’il convient de leur accorder. Cependant, elles peuvent renseigner utilement sur l’historique et l’objet de la loi et, dans certains cas, offrir un élément de preuve direct de l’intention du législateur (Sullivan, p. 609; Côté, p. 507; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, par. 37). Dans l’arrêt *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3, notre Cour a statué qu’un projet de modification législative rejeté pouvait servir à établir l’intention du législateur : par. 348-349, le juge Bastarache.

[45] L’évolution et l’historique de la *LCDP* nous éclairent sur deux points importants. Premièrement, ils donnent fortement à penser que le législateur aurait eu recours au terme juridique consacré s’il avait voulu conférer le pouvoir d’adjuger des dépens. Le législateur est présumé connaître la loi, et l’omission d’employer un terme technique usité en droit permet d’inférer que le terme utilisé a une autre signification. L’historique de l’adoption des dispositions en cause étaye cette inférence raisonnable, car le terme juridique « dépens » a été employé dans l’ébauche de certaines dispositions, mais pas dans d’autres. En second lieu, le rôle qu’il projetait de confier à la Commission explique que le législateur n’a pas voulu lui attribuer le pouvoir d’adjuger des dépens.

[46] L’adoption en 1977 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été précédée par le dépôt, en 1975, du projet de loi C-72 intitulé *Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée*, 1^{re} sess., 30^e lég., qui a franchi l’étape de la première lecture. Le projet conférait expressément au Tribunal le pouvoir d’adjuger des dépens *en plus* de celui d’accorder une indemnité pour les frais. Le libellé des dispositions en cause était pour ainsi dire identique à celui de l’actuel par. 53(2). Le paragraphe 37(4) du projet de loi C-72 disposait :

37. . . .

(4) The costs of and incidental to any hearing before a Tribunal are in the discretion of the Tribunal, which may direct that the whole or any part thereof be paid by any party to such hearing.

[47] Bill C-72 died on the order paper. When Bill C-25, which ultimately became the *CHRA* in 1977, was introduced, the explicit authority to award costs, which had been granted in cl. 37(4) of Bill C-72, was deleted, while the authority to award expenses was retained. In addition, a provision relating to the role of the Commission was inserted which we will discuss in a moment.

[48] This piece of the legislative history of the provision before us strongly suggests that “costs” was used as a term of art when the intention was to confer authority to award legal costs. This view is further reinforced by amendments that were proposed, but not enacted, in 1992. Clause 24(3) of Bill C-108, *An Act to amend the Canadian Human Rights Act and other Acts in consequence thereof*, 3rd Sess., 34th Parl., 1991-92, provided that the Tribunal could order the Commission to pay costs. It read as follows:

24. . . .

(3) Subsections 53(3) and (4) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

. . . .

(6) The Tribunal may order the Commission to pay costs in accordance with the rules made under section 48.9 to

(a) a complainant, if the complaint is substantiated and

(i) the Commission did not appear before the Tribunal, or

(ii) separate representation for the complainant was warranted by the divergent interests of the complainant and the Commission or by any other circumstances of the complaint; or

(b) a respondent, if the complaint is not substantiated and is found to be trivial, frivolous, vexatious, in bad faith or without purpose or to have caused the respondent excessive financial hardship.

37. . . .

(4) Les dépens de l'enquête et les frais qui en découlent sont laissés à la discrétion du tribunal.

[47] Le projet de loi C-72 est mort au Feuilleton. Lors du dépôt du projet de loi C-25, devenu la *LCDP* en 1977, le pouvoir exprès d'adjuger des dépens que prévoyait le par. 37(4) du projet de loi C-72 a été omis, alors que celui d'indemniser des frais occasionnés a été retenu. De plus, une disposition portant sur le rôle de la Commission a été ajoutée. Nous y reviendrons.

[48] Ce volet de l'historique des dispositions qui nous intéressent permet de conclure que le terme technique « dépens » est employé lorsqu'il s'agit de conférer le pouvoir d'indemniser une partie de ses frais de justice. Cette interprétation se voit confirmée par les modifications proposées en 1992, mais non adoptées par la suite. En effet, le par. 24(3) du projet de loi C-108 — *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et d'autres lois en conséquence*, 3^e sess., 34^e lég., 1991-92 — prévoyait que le Tribunal pouvait condamner la Commission aux dépens. En voici le libellé :

24. . . .

(3) Les paragraphes 53(3) et (4) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit :

. . . .

(6) Le tribunal peut accorder, aux dépens de la Commission, les frais et dépens qu'il détermine suivant les barèmes fixés dans les règles visées à l'article 48.9 :

a) au plaignant qui a gain de cause, soit lorsque la Commission n'a pas comparu devant lui, soit lorsque le plaignant a un représentant distinct à cause de la divergence de ses intérêts et de ceux de la Commission, ou des circonstances de la plainte;

b) au défendeur qui a gain de cause, lorsqu'il estime que la plainte est sans objet, dénuée de tout intérêt, faite de mauvaise foi ou a causé une contrainte financière excessive à celui-ci.

Clause 21 (adding s. 48.9(1)(h)) also would have allowed the Human Rights Tribunal Panel, with the approval of the Governor in Council, to make rules of procedure governing awards of interest and costs.

[49] These provisions received first reading in December of 1992, but did not proceed further and were not enacted. However, they again show that the word “costs” was understood to be a legal term of art to be used when the intention was to confer authority to order payment of legal costs.

[50] Another aspect of legislative history suggests that the authority to award costs and the role envisaged for the Commission were related subjects in Parliament’s view.

[51] We mentioned earlier that the 1975 draft bill which was not ultimately enacted expressly authorized the Tribunal to award “costs of and incidental to any hearing” before it. That express power, as we have noted, was not contained in the 1977 bill that ultimately became the *CHRA*. However, while the power to award costs was removed, a provision relating to the role of the Commission was added. This section currently reads:

51. In appearing at a hearing, presenting evidence and making representations, the Commission shall adopt such position as, in its opinion, is in the public interest having regard to the nature of the complaint.

We agree with the respondent that the clear implication of this chain of events is that Parliament chose an active role for the Commission, which could include litigating on behalf of complainants, instead of cloaking the Tribunal with a broad costs jurisdiction.

[52] The 1992 proposed amendments which we have noted earlier are consistent with this view. It is noteworthy that the authority to award costs contemplated by those provisions could only be

De plus, l’art. 21 (qui ajoutait l’al. 48.9(1)(h)) aurait permis au Comité du tribunal des droits de la personne d’établir, avec l’approbation du gouverneur en conseil, des règles de procédure régissant l’adjudication des frais, des dépens et des intérêts.

[49] Ces dispositions ont franchi l’étape de la première lecture en décembre 1992, mais elles n’ont connu aucune suite, de sorte qu’elles n’ont pas été adoptées. Cependant, elles montrent encore une fois que le mot « dépens » était perçu comme un terme technique propre au droit et que son emploi visait à conférer le pouvoir de condamner au paiement des frais de justice.

[50] Un autre aspect de l’historique législatif permet de conclure que, dans l’esprit du législateur, pouvoir d’adjudger des dépens et rôle projeté de la Commission étaient liés.

[51] Rappelons que le projet de loi de 1975, qui n’a pas connu de suite, autorisait expressément le Tribunal à accorder les « dépens de l’enquête et les frais qui en découlent ». Or, ce pouvoir exprès n’a pas été repris dans le projet de loi de 1977 dont est issue la *LCDP*. Toutefois, même si le législateur a écarté le pouvoir d’adjudger des dépens, il a ajouté une disposition relative au rôle de la Commission qui, dans sa version actuelle, prévoit ce qui suit :

51. En comparaissant devant le membre instructeur et en présentant ses éléments de preuve et ses observations, la Commission adopte l’attitude la plus proche, à son avis, de l’intérêt public, compte tenu de la nature de la plainte.

Nous convenons avec l’intimé qu’il appert nettement de cette succession de mesures que le législateur a choisi de confier un rôle actif à la Commission, dont celui d’agir au nom d’un plaignant, au lieu d’investir le Tribunal d’un vaste pouvoir d’adjudication des dépens.

[52] Les modifications proposées en 1992 et dont nous faisons précédemment état s’accordent avec cette interprétation. Il convient également de signaler que le pouvoir d’adjudger des dépens que

awarded under this regime if the Commission did not take carriage of the matter. This supports the respondent's contention that an authority to award costs was rejected in favour of an active role for the Commission in presenting complaints to the Tribunal.

(b) *The Commission's Understanding of Costs Authority*

[53] A further element of context is that the Commission itself has consistently understood that the *CHRA* does not confer jurisdiction to award costs and has repeatedly urged Parliament to amend the Act in this respect. Despite the limited weight of the factor, this Court has permitted consideration of an administrative body's own interpretation of its enabling legislation, for example, in *Will-Kare Paving & Contracting Ltd. v. Canada*, 2000 SCC 36, [2000] 1 S.C.R. 915. Binnie J. (in dissent) relied on excerpts from speeches to the Canadian Tax Foundation made by both the Minister of Finance and an employee of Revenue Canada when interpreting an income tax provision. Binnie J. states, "Administrative policy and interpretation are not determinative but are entitled to weight and can be an important factor in case of doubt about the meaning of legislation", at para. 66, citing *Harel v. Deputy Minister of Revenue of Quebec*, [1978] 1 S.C.R. 851, at p. 859, *per de Grandpré J.*, and *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 37, *per Dickson J.* (as he then was). While of course not conclusive, this sort of opinion about the proper interpretation of the provision may be consulted by the court provided it meets the threshold test of relevance and reliability (see Sullivan, at p. 575; Côté, at pp. 633-38). In my view, the considered and consistent view of the Commission itself about the meaning of its constitutive statute meets these requirements.

[54] In its 1985 annual report, the Commission asked that the Act be amended to empower the Tribunal to award costs:

prévoient ces dispositions ne pouvait être exercé que si la Commission n'assurait pas la conduite de l'instance, ce qui tend à appuyer la thèse, défendue par l'intimé, de l'abandon du pouvoir d'adjuger des dépens au profit de l'octroi à la Commission d'un rôle actif dans la présentation des plaintes au Tribunal.

b) *Opinion de la Commission concernant son pouvoir d'adjuger des dépens*

[53] S'inscrit également dans le contexte le fait que la Commission elle-même a toujours considéré que la *LCDP* ne conférait pas le pouvoir d'adjuger des dépens et qu'elle a maintes fois exhorté le législateur à corriger la situation en modifiant la Loi. Dans l'arrêt *Will-Kare Paving & Contracting Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 36, [2000] 1 R.C.S. 915, par exemple, notre Cour a permis la prise en compte de l'interprétation de sa loi habilitante par un organisme administratif, malgré l'importance relative de cet élément. Dissident, le juge Binnie s'y fonde sur des extraits d'allocutions prononcées devant l'Association canadienne d'études fiscales par le ministre des Finances et un employé de Revenu Canada relativement à l'interprétation d'une disposition de la loi de l'impôt sur le revenu. Il écrit : « La politique et l'interprétation de l'administration ne sont pas des sources concluantes, mais elles ont un certain poids en cas de doute sur la signification d'un texte législatif » (par. 66), citant à l'appui les arrêts *Harel c. Sous-ministre du Revenu du Québec*, [1978] 1 R.C.S. 851, p. 859, le juge de Grandpré, et *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, p. 37, le juge Dickson, plus tard Juge en chef. L'opinion de ce type sur la juste interprétation de la disposition en cause n'est évidemment pas concluante, mais le tribunal peut en tenir compte si elle satisfait au critère minimal de la pertinence et de la fiabilité (Sullivan, p. 575; Côté, p. 633-638). À notre avis, l'opinion réfléchie et constante de la Commission quant à la portée de sa loi constitutive satisfait à cette exigence.

[54] Dans son rapport annuel de 1985, la Commission demandait la modification de la Loi afin de doter le Tribunal du pouvoir d'adjuger des dépens :

The Commission recommends to Parliament that the Canadian Human Rights Act be amended to include a provision to allow a human rights tribunal discretionary power to award costs to parties appearing before it.

The intent of this recommendation is to provide tribunals with a wider discretion in disposing of a complaint where undue hardship may be a factor.

(*Annual Report 1985* (1986), at p. 12 (italics in original))

The Commission made similar recommendations in each of its 1986, 1987, 1988, 1989 and 1990 annual reports to Parliament.

[55] Most recently, in its *Special Report to Parliament: Freedom of Expression and Freedom from Hate in the Internet Age* (2009), the Commission stated that “[t]he CHRA does not allow for the awarding of costs” (p. 34). In this respect, the report makes mention of the simplified process that complainants must follow to file a complaint, and the assistance they get from both the Commission and the Tribunal during the investigation and litigation stages, as reasons why complainants do not need to hire lawyers to proceed. The Commission went on to recommend that Parliament amend the Act to allow discretion to award legal costs, but only if the Tribunal finds that one party has abused the Tribunal process.

[56] While, as noted, the Commission’s views about the limits of its statutory powers are not binding on the court, they may be considered. The Commission is the body charged with the administration and enforcement of the *CHRA* on a daily basis and possesses extensive knowledge of and familiarity with the Act. Its long-standing and consistently held view that the Act does not allow for costs, while not determinative, is entitled to some weight in the circumstances of this case.

(c) *Parallel Provincial and Territorial Legislation*

[57] The respondent also urges us to consider parallel legislation in the provinces and territories

La Commission recommande au Parlement de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne de façon à y inclure une disposition conférant au tribunal des droits de la personne un pouvoir discrétionnaire l’habilitant à condamner aux dépens les parties aux plaintes qu’il instruit.

Cette recommandation vise à laisser aux tribunaux une plus grande discrétion dans la suite à donner aux plaintes dans les cas où des contraintes excessives peuvent entrer en compte.

(*Rapport annuel 1985* (1986), p. 12 (en italique dans l’original))

La Commission a formulé des recommandations au même effet dans chacun de ses rapports annuels au Parlement en 1986, 1987, 1988, 1989 et 1990.

[55] Plus récemment, dans son *Rapport spécial au Parlement : Liberté d’expression et droit à la protection contre la haine à l’ère d’Internet* (2009), la Commission relève que « [l]a LCDP ne permet pas d’allouer des dépens » (p. 37). À ce propos, elle renvoie à la procédure simplifiée que suit le plaignant pour déposer une plainte, de même qu’à l’assistance sur laquelle il peut compter de sa part et de celle du Tribunal tant à l’étape de l’enquête qu’à celle de l’instruction, pour expliquer que le plaignant n’a pas besoin d’un avocat pour exercer son recours. La Commission recommande la modification de la Loi afin que le Tribunal ait le pouvoir discrétionnaire d’allouer des dépens, mais seulement lorsqu’il juge qu’une partie a abusé de sa procédure.

[56] Comme nous le signalons précédemment, même si elle n’est pas liée par la conception que la Commission se fait de l’étendue de son pouvoir légal, une cour de justice peut en tenir compte. La Commission administre et applique la *LCDP* au quotidien, si bien qu’elle en a une connaissance approfondie. Le fait qu’elle estime depuis longtemps et avec constance que la Loi ne permet pas d’adjudication des dépens revêt une certaine importance dans les circonstances de l’espèce même s’il n’est pas décisif.

c) *Dispositions législatives comparables des provinces et des territoires*

[57] L’intimé nous incite par ailleurs à tenir compte des dispositions législatives parallèles des

and we agree that this is a useful exercise in this case. Of course, we do not suggest that consulting provincial and territorial legislation is always helpful to the task of discerning federal legislative intent. However, Professor Sullivan confirms that cross-jurisdictional comparison of statutes dealing with the same subject matter may be instructive (pp. 419-20).

[58] The Court has made use of parallel legislation as an interpretative aid in other cases. For example, in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614, Sopinka J. looked at several pieces of comparable provincial legislation to assist him in determining whether the federal legislation allowed the Public Service Staff Relations Board to decide who is an employee under its enabling legislation (pp. 631-32). Another example of this approach is found in *Morguard Properties Ltd. v. City of Winnipeg*, [1983] 2 S.C.R. 493, where Estey J. relied on a comparative analysis between Manitoba's legislation, and that of the other provinces, when deciding whether Winnipeg intended to freeze property tax assessments (pp. 504-5).

[59] In this case, resort to parallel provincial and territorial legislation is helpful in one limited respect. It tends to confirm the view that the word "costs" is used consistently when the intention is to confer the authority to award legal costs.

[60] For example, British Columbia allows costs to be awarded if there is "improper conduct" during the course of the complaint (*Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 37(4)). In Manitoba and the Northwest Territories, the conduct must be "frivolous or vexatious" (*Human Rights Code*, S.M. 1987-88, c. 45, s. 45(2); *Human Rights Act*, S.N.W.T. 2002, c. 18, s. 63). In Alberta, Prince Edward Island, and Newfoundland (*Alberta Human Rights Act*, R.S.A. 2000, c. A-25.5, s. 32(2); *Human Rights Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. H-12, s. 28.4(6); *Human Rights Act*, 2010, S.N.L. 2010, c. H-13.1, s. 39(2)), tribunals can make any

provinces et des territoires et nous convenons qu'il s'agit d'une entreprise utile en l'espèce. Évidemment, nous ne laissons pas entendre que la consultation des lois provinciales et territoriales s'avère toujours pertinente pour discerner l'intention du législateur fédéral. La professeure Sullivan confirme toutefois que la comparaison des lois fédérales, provinciales et territoriales portant sur un même sujet peut se révéler instructive (p. 419-420).

[58] La Cour a déjà examiné en parallèle les dispositions législatives de différents ressorts. Ainsi, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614, le juge Sopinka étudie quelques lois provinciales comparables afin de déterminer si la loi fédérale considérée permet à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique de décider qui est un employé en application de sa loi habilitante (p. 631-632). De même, dans l'arrêt *Morguard Properties Ltd. c. Ville de Winnipeg*, [1983] 2 R.C.S. 493, le juge Estey recourt à une analyse comparative de la loi manitobaine et de celles d'autres provinces pour décider si la ville de Winnipeg entendait geler des évaluations foncières (p. 504-505).

[59] Dans le cas qui nous occupe, le recours aux dispositions législatives équivalentes des provinces et des territoires n'est indiqué qu'à une fin bien précise. La démarche tend à confirmer que le législateur emploie toujours le mot « dépens » lorsqu'il veut conférer le pouvoir d'adjudger des dépens.

[60] Par exemple, la Colombie-Britannique permet d'adjudger des dépens en cas de [TRA-DUCTION] « comportement répréhensible » pendant l'examen de la plainte (*Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210, par. 37(4)). Au Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest, la conduite reprochée doit être « futile ou vexatoire » (*Code des droits de la personne*, L.M. 1987-88, ch. 45, par. 45(2); *Loi sur les droits de la personne*, L.T.N.-O. 2002, ch. 18, art. 63). En Alberta, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve (*Alberta Human Rights Act*, R.S.A. 2000, ch. A-25.5, par. 32(2); *Human Rights Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. H-12, par. 28.4(6);

“appropriate” cost order, in Québec a tribunal may award costs “as it determines”, *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, s. 126; and in Saskatchewan it is any “appropriate” cost order but not against the Commission (*Saskatchewan Human Rights Code Regulations*, R.R.S., c. S-24.1, Reg. 1, s. 21(1)). In Ontario, the offending party’s conduct must be “unreasonable, frivolous or vexatious or . . . in bad faith” and the Tribunal can make its own rules pertaining to costs awards (*Statutory Powers Procedure Act*, R.S.O. 1990, c. S.22, s. 17.1(2)). In all provinces, this costs jurisdiction is *in addition to* broad compensatory jurisdiction for expenses incurred; the wording of these expense reimbursement provisions is very similar to the language of s. 53(2) of the *CHRA*.

(3) Purpose

[61] The appellant urges the Court to give the provisions authorizing compensation for expenses a broad and purposive interpretation which will permit the Tribunal to make victims of discrimination whole. This was the second point relied on by the Tribunal in finding it could award costs.

[62] As we noted earlier, the *CHRA* has been described as quasi-constitutional and deserves a broad, liberal, and purposive interpretation befitting of this special status. However, a liberal and purposive interpretation cannot supplant a textual and contextual analysis simply in order to give effect to a policy decision different from the one made by Parliament: *Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764, at paras. 49-50, *per* Abella J.; *Gould*, at para. 50, *per* La Forest J., concurring.

Human Rights Act, 2010, S.N.L. 2010, ch. H-13.1, par. 39(2)), le tribunal peut rendre l’ordonnance qui [TRADUCTION] « convient » quant aux dépens. Au Québec, il peut rendre l’ordonnance « qu’il détermine » en la matière (*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 126). En Saskatchewan, il peut aussi rendre l’ordonnance qui [TRADUCTION] « convient » à ce chapitre, mais il ne peut condamner la Commission aux dépens (*Saskatchewan Human Rights Code Regulations*, R.R.S., ch. S-24.1, règl. 1, par. 21(1)). En Ontario, la partie en cause doit avoir une conduite « déraisonnable, frivole ou vexatoire » ou « agi[r] de mauvaise foi », et le Tribunal peut établir ses propres règles pour l’adjudication des dépens (*Loi sur l’exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, ch. S.22, par. 17.1(2)). Dans tous ces ressorts, le pouvoir d’adjudication des dépens *s’ajoute au* pouvoir général d’indemniser une partie des dépenses engagées. Le libellé des dispositions prévoyant le remboursement des dépenses est très semblable à celui du par. 53(2) de la *LCDP*.

(3) L’objet

[61] L’appelante demande à la Cour d’interpréter de manière large et téléologique les dispositions qui autorisent le Tribunal à indemniser de ses dépenses la victime de l’acte discriminatoire, pour garantir le caractère intégral de l’indemnisation. Cet argument reprend le deuxième motif invoqué par le Tribunal pour étayer sa conclusion qu’il peut adjuger des dépens.

[62] Certes, la *LCDP* demeure considérée comme une loi quasi constitutionnelle qui appelle une interprétation large, libérale et téléologique en rapport avec cette nature particulière. Toutefois, on ne saurait substituer à l’analyse textuelle et contextuelle une interprétation libérale et téléologique dans le seul but de donner effet à une autre décision de principe que celle prise par le législateur (*Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764, par. 49-50, la juge Abella; *Gould*, par. 50, le juge La Forest, motifs concordants).

[63] The genesis of this dispute appears to be the fact that, in 2003, the Commission decided to restrict its advocacy on behalf of complainants (R.F., at paras. 47-48). This policy change may have been in response to the Report of the Canadian Human Rights Act Review Panel, chaired by the Honourable Gérard La Forest, which recommended that the Commission act only in cases that raised serious issues of systemic discrimination or new points of law (*Promoting Equality: A New Vision* (2000)). Interestingly, this report also acknowledged that the CHRA does not provide any authority to award costs. The Report recommended clinic-type assistance to potential claimants (pp. 71-72 and 74-78). The latter recommendation was not acted upon, while the former was. As a result, the role of the Commission in taking complaints forward to the Tribunal was restricted without provision for alternative means to assist complainants to do so. Significantly, however, these changes occurred without changing the legislation in relation to the power to award costs.

[64] In our view, the text, context and purpose of the legislation clearly show that there is no authority in the Tribunal to award legal costs and that there is no other reasonable interpretation of the relevant provisions. Faced with a difficult point of statutory interpretation and conflicting judicial authority, the Tribunal adopted a dictionary meaning of “expenses” and articulated what it considered to be a beneficial policy outcome rather than engage in an interpretative process taking account of the text, context and purpose of the provisions in issue. In our respectful view, this led the Tribunal to adopt an unreasonable interpretation of the provisions. The Court of Appeal was justified in reviewing and quashing the order of the Tribunal.

V. Disposition

[65] We would dismiss the appeal without costs.

[63] Le présent litige paraît découler de la décision de la Commission, datant de 2003, de restreindre le nombre de cas dans lesquels elle épaula le plaignant (m.i., par. 47-48). Ce changement d'orientation a pu donner suite au rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne présidé par l'honorable Gérard La Forest. En effet, ce rapport recommandait que la Commission ne compare que dans les dossiers soulevant des questions sérieuses de discrimination systémique ou des points de droit nouveaux (*La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision* (2000)). Il reconnaissait en outre que la LCDP n'accordait pas le pouvoir d'adjudger des dépens et il recommandait la création d'une clinique juridique appelée à offrir son aide aux éventuels plaignants (p. 77-79 et 81-85). Contrairement à la première recommandation, cette dernière n'a pas été suivie, de sorte que le rôle de la Commission dans la présentation des plaintes au Tribunal s'est restreint bien qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour aider les plaignants. Il est toutefois révélateur que ces changements soient intervenus sans modification de la loi au sujet du pouvoir d'adjudger des dépens.

[64] À notre avis, il appert nettement du texte de la loi, de son contexte et de son objet que le Tribunal ne possède pas le pouvoir d'adjudger des dépens, et les dispositions applicables ne se prêtent à aucune autre interprétation raisonnable. Aux prises avec une question difficile d'interprétation législative et une jurisprudence contradictoire, le Tribunal a retenu la définition de « dépense » figurant au dictionnaire et il a formulé ce qu'il tenait pour une solution bénéfique sur le plan des principes au lieu d'entreprendre une démarche d'interprétation fondée sur le texte, le contexte et l'objet des dispositions en cause. Avec respect pour l'opinion contraire, cette démarche a amené le Tribunal à opter pour une interprétation déraisonnable des dispositions. La Cour d'appel était justifiée de contrôler puis d'annuler l'ordonnance du Tribunal.

V. Dispositif

[65] Nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi sans dépens.

Appeal dismissed.

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

Solicitors for the appellant Donna Mowat: Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Bar Association: Camp Fiorante Matthews, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Council of Canadians with Disabilities: Champ & Associates, Ottawa.

Pourvoi rejeté.

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

Procureurs de l'appelante Donna Mowat : Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.

Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association du Barreau canadien : Camp Fiorante Matthews, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences : Champ & Avocats, Ottawa.