COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK

COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

19-18-CA

NOËL AYANGMA

APPELLANT

- and -

UNIVERSITÉ DE MONCTON, MONCTON CAMPUS

RESPONDENT

Ayangma v. Université de Moncton, Moncton Campus, 2019 NBCA 14

CORAM:
The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice Baird
The Honourable Justice LaVigne

Appeal from a decision of the Court of Queen's Bench:
February 14, 2018

History of Case:

Decision under appeal:
2018 NBQB 033

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Appeal heard:
October 11, 2018

Judgment rendered:
February 7, 2019

Reasons for judgment:
The Honourable Justice LaVigne

Concurred in by:
The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice Baird

NOËL AYANGMA

APPELANT

- et -

UNIVERSITÉ DE MONCTON, CAMPUS DE MONCTON

INTIMÉE

Ayangma c. Université de Moncton, Campus de Moncton, 2019 NBCA 14

CORAM :
l'honorable juge Quigg
l'honorable juge Baird
l'honorable juge LaVigne

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la Reine :
le 14 février 2018

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
2018 NBBR 033

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appel entendu :
le 11 octobre 2018

Jugement rendu :
le 7 février 2019

Motifs de jugement :
l'honorable juge LaVigne

Souscrivent aux motifs :
l'honorable juge Quigg
l'honorable juge Baird

Counsel at hearing:

Noël Ayangma, on his own behalf

For the respondent:
Sacha Denis Morisset

THE COURT

The appeal is dismissed with costs in the amount of $3,000.

Avocats à l'audience :

Noël Ayangma, en son propre nom

Pour l'intimée :
Sacha Denis Morisset

LA COUR

L'appel est rejeté avec dépens de 3000 $.

Le jugement de la Cour rendu par

LA JUGE LAVIGNE

I. Introduction

[1] Les codes des droits de la personne interdisent aux employeurs de faire preuve de discrimination en matière d'emploi pour des motifs de distinction illicite reconnus; ils ne les obligent pas à employer la personne la plus qualifiée pour pourvoir un poste.

[2] Le 6 juillet 2015, M. Noël Ayangma porte plainte à la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick (« Commission ») alléguant que l'Université de Moncton, campus de Moncton, a fait preuve à son endroit de discrimination en matière d'emploi lorsqu'elle a accordé un poste de professeur à Mme S.M. à la Faculté d'administration − un poste temporaire à temps plein d'un an attribué au printemps 2013 et ensuite un poste régulier à temps plein attribué au printemps 2014. M. Ayangma est d'avis qu'il n'a pas été retenu pour pourvoir ces postes en raison de sa race (noire), son origine nationale (Camerounaise), son lieu d'origine (Cameroun), sa couleur (noire), et son âge (59-60 ans).

[3] S'appuyant sur le rapport détaillé d'une enquêteuse, la Commission rejette la plainte. La Commission est d'avis qu'une partie de la plainte est tardive et ne présente pas de cause solide et défendable pouvant justifier une prorogation du délai. Pour les allégations de faits survenus le ou après le 6 juillet 2014, la Commission rejette ces allégations jugeant que l'information fournie n'est pas suffisante pour démontrer une cause solide et défendable de discrimination en matière d'emploi basée sur la race, l'origine nationale, le lieu d'origine, la couleur ou l'âge. Puisque la plainte a été rejetée à l'étape préliminaire, elle n'a pas été renvoyée pour être instruite par la Commission du travail et de l'emploi, comme le souhaite M. Ayangma.

[4] Ce dernier demande une révision judiciaire de la décision de la Commission. Le juge saisi du contrôle judiciaire rejette la requête, concluant que la décision de la Commission est raisonnable et que M. Ayangma a bénéficié de l'équité procédurale. Il condamne M. Ayangma au paiement de dépens de 10 000 $, plus les débours admissibles. M. Ayangma se pourvoit en appel, demandant à notre Cour d'infirmer la décision du juge saisi de la requête et d'ordonner à la Commission de faire instruire la plainte par la Commission du travail et de l'emploi. Pour les motifs exposés ci-dessous, je rejetterais l'appel.

II. Norme de contrôle

[5] Siégeant en appel d'une décision d'un juge de la Cour du Banc de la Reine qui a rejeté une demande de contrôle judiciaire, notre Cour doit déterminer si le juge a choisi la norme de contrôle appropriée et s'il l'a appliquée correctement. Nous devons nous substituer au juge et nous concentrer sur la décision de la Commission (voir *Régie régionale de la santé A c. Dr Khider*, 2019 NBCA 5, au par. 10, et *Syndicat canadien de la fonction publique, Section locale 3515 c. Ville de Dieppe*, 2019 NBCA 11, au par. 5).

[6] C'est à bon droit que le juge saisi du contrôle judiciaire a adopté la norme de la décision raisonnable pour contrôler la décision de la Commission. Le juge a également conclu que M. Ayangma avait « été traité de manière plus qu'équitable par la Commission » (par. 39), appliquant donc la norme de la décision correcte, comme il se doit, pour déterminer si l'équité procédurale a été respectée (voir *Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick c. Province du Nouveau-Brunswick (Ministère du développement social)*, 2010 NBCA 40, 360 R.N.-B. (2e) 283).

III. Questions à trancher

[7] Pour trancher cet appel, je me pencherai sur la décision de la Commission et sur la question des dépens accordés par le juge saisi du contrôle judiciaire. Les moyens d'appel peuvent être ramenés à trois questions :

(1) Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale?
(2) Était-il raisonnable pour la Commission de rejeter la plainte?
(3) Le juge saisi de la révision judiciaire a-t-il commis une erreur en accordant à l'Université des dépens de 10 000 $?

IV. Le contexte

[8] M. Ayangma est chargé de cours à la Faculté d'administration de l'Université de Moncton, campus de Moncton, depuis 2010 et l'est encore au moment où la Commission mène son enquête. Il donne habituellement deux charges de cours par semestre à la Faculté d'administration; pour les sessions d'automne 2013 et hiver 2014, il n'a obtenu qu'une charge de cours. En tant que chargé de cours, il est membre d'une unité de négociation, soit l'Unité II de l'Association des bibliothécaires, professeures et professeurs de l'Université de Moncton (« ABPPUM »).

[9] En juin 2013, à la suite de la démission d'un professeur de la Faculté d'administration, l'Université retient les services de Mme S.M. afin de pourvoir un poste de professeur en management pour l'année universitaire débutant le 1er juillet 2013. Sous la clause d'urgence, la convention collective de l'Unité I de l'ABPPUM – applicable aux professeurs réguliers et temporaires − permet l'embauche d'un professeur de façon temporaire pour une année sans annonce publique. Ce contrat d'un an n'a pas été annoncé publiquement et n'a pas été offert à M. Ayangma.

[10] En janvier 2014, l'Université affiche un poste de professeur(e) en gestion des ressources humaines menant à la permanence. Comme formation, l'affichage indique :

> […] Formation : Les candidates et candidats à ce poste possèdent le doctorat en administration des affaires, en relations industrielles ou dans une discipline connexe avec spécialisation en ressources humaines, et font preuve d'excellentes qualités pédagogiques de préférence dans un contexte universitaire. [...]
>
> [C'est moi qui souligne.]

[11] Dix candidats postulent pour l'emploi qui débute le 1er juillet 2014, incluant M. Ayangma et Mme S.M. Après évaluation des dossiers, l'Assemblée départementale écarte six candidats incluant M. Ayangma, ayant conclu que ceux-ci n'avaient pas de spécialisation en gestion de ressources humaines. Deux candidates sont écartées, car elles ne détiennent pas le statut de résidente permanente. Finalement, deux candidates, incluant Mme S.M., sont invitées en entrevue. Le poste est attribué à Mme S.M.

[12] M. Ayangma soutient qu'il était qualifié pour ces postes et que Mme S.M. ne l'était pas ou l'était moins, et qu'il n'a pas été retenu, car il est de race noire, originaire du Cameroun et qu'il est dans la soixantaine, tandis que Mme S.M. a été retenue, car elle est de race blanche, d'origine acadienne et plus jeune.

[13] M. Ayangma avance que ce n'est qu'en mai 2015 qu'il a découvert les faits importants sur lesquels repose sa plainte de discrimination. En mars 2015, il aurait découvert le profil universitaire de Mme S.M., et, en mai 2015, il aurait appris qu'une employée de l'Université avait tenu des propos racistes. Le 12 mai 2015, M. Ayangma dépose un grief à l'encontre de l'Université, alléguant la discrimination raciale, l'abus d'autorité, l'intimidation, le manque d'éthique professionnelle, et la diffamation, mais plus tard l'ABPPUM retire le grief.

[14] Me Pamela Schiavoni, une employée de la Commission, a examiné la plainte déposée par M. Ayangma. Le 22 décembre 2016, elle remet à la Commission un rapport de 66 pages intitulé « Rapport sur la demande de prolongation du délai pour le dépôt d'une plainte et Rapport sommaire de rejet », dans lequel elle résume les allégations de M. Ayangma comme suit :

> […]
> a. la prétendue discrimination dans le cadre du processus d'attribution des charges de cours et dans le processus d'attribution d'un contrat temporaire à [S.M.] à l'automne 2013;
>
> b. la prétendue discrimination dans le processus d'attribution d'un poste de professeur à temps plein en GRH à l'hiver 2014, attribué à [S.M.]; et
>
> c. la prétendue discrimination dans l'application des méthodes de recrutement et d'embauche pour laquelle le plaignant prétend que les professeurs noirs et âgés sont exclus systématiquement:
>
> > i. en déclarant ou embauchant des candidats non qualifiés et de façon arbitraire, soit parce qu'ils ou elles sont de race blanche, jeunes ou encore acadiennes, ou excluant les professeurs noirs qui appartiennent à un groupe désavantagé sous prétexte qu'il y a déjà trop de professeurs noirs à la Faculté; et
> >
> > ii. en excluant les candidatures des personnes plus âgées sous prétexte qu'à cause de leur âge, elles n'avaient aucun potentiel ou intérêt pour la recherche.
>
> [par. 14]

[15] Puisque M. Ayangma a soumis une partie de sa plainte après l'expiration du délai prescrit d'un an prévu par la *Loi sur les droits de la personne*, L.R.N.-B. 2011, ch. 171, il a dû déposer une demande de prolongation du délai pour le dépôt d'une plainte relativement à certaines de ses allégations.

[16] Me Schiavoni a enquêté et analysé les allégations formulées par M. Ayangma. En conclusion, elle recommande le rejet de la demande de prolongation du délai ainsi que le rejet de la plainte dans son intégralité:

> Il est recommandé que la Commission, conformément au paragraphe 19(2) de la *Loi*, rejette la plainte contre l'intimée à cette étape des procédures pour les allégations relatives aux propos discriminatoires ayant eu lieu après le 6 juillet 2014 puisque l'information fournie n'est pas suffisante pour démontrer une cause solide et défendable basée sur la race, origine nationale, lieu d'origine, couleur et âge.
>
> Pour les allégations ayant eu lieu avant le 6 juillet 2014, conformément au paragraphe 18(2) de la *Loi* et à l'information contenue dans le présent rapport, il est recommandé à la Commission de ne pas accorder la prolongation du délai pour le dépôt de la plainte puisque le plaignant n'a pas satisfait l'ensemble des quatre (4) critères prévus à l'article 2 des Lignes directrices justifiant une prolongation dudit délai.
>
> Finalement, il est recommandé que la Commission considère ce rapport, les observations des parties en réponse à ce rapport et un avis juridique de la conseillère juridique de la Commission pour déterminer si les circonstances justifient l'octroi d'une prolongation du délai pour le dépôt d'une plainte. [par. 244-246]

[17] Le rapport stipule que si les membres de la Commission acceptent les recommandations, celles-ci et leur fondement deviennent leurs raisons à moins d'indication contraire. Il n'y a aucune indication contraire au dossier. Il est maintenant établi en droit que les commissions des droits de la personne peuvent s'appuyer sur le dossier de l'enquête et sur toute recommandation présentée par l'enquêteur lorsqu'elles décident si une plainte devrait être rejetée. Dans les cas où la commission fait siennes les recommandations d'un enquêteur, le rapport de l'enquêteur est réputé constituer les motifs de la commission : voir *Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2005] A.C.F. n° 2056 (QL), au par. 37; et *Smith c. Province du Nouveau-Brunswick (Ministère de la Sécurité publique) et Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick*, 2012 NBCA 41, 397 R.N.-B. (2d) 1, au par. 14.

[18] Suite à la réception du rapport, les deux parties font parvenir une réponse à la Commission et en plus, M. Ayangma lui fait parvenir une réplique. Le tout est considéré par les membres de la Commission lors d'une réunion le 28 avril 2017, et en date du 2 mai 2017 la Commission informe M. Ayangma qu'elle avait accepté les recommandations contenues dans le rapport et avait fermé le dossier.

V. Analyse

A. *Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale?*

[19] Dans son avis de requête, parmi les motifs à discuter, M. Ayangma allègue un manquement aux principes de justice naturelle de la part de la Commission, mais aucun détail n'est donné pour appuyer ce moyen, à savoir qu'est-ce que la Commission a fait ou a omis de faire. L'avis d'appel ne fait pas mention d'un tel manquement et n'allègue pas que le juge saisi du contrôle judiciaire aurait commis une erreur en concluant que l'équité procédurale a été respectée. M. Ayangma n'argue pas que la Commission a manqué aux exigences de l'équité procédurale en menant une enquête fondamentalement défectueuse, en omettant d'examiner une preuve importante ou autrement (voir l'arrêt *Sketchley c. Canada (Procureur général)*). Il s'oppose principalement à ce que l'enquête prenne fin à cette étape; il veut que la Commission fasse passer l'enquête à l'étape suivante, afin de faire instruire la plainte par la Commission de travail et de l'emploi.

[20] M. Ayangma n'a avancé aucun argument qui tend à établir une erreur judiciaire concernant un manquement à l'équité procédurale, et encore moins avancé un argument convaincant sur le point.

[21] La plainte a fait l'objet d'une enquête quant à toutes les allégations soulevées par M. Ayangma. À mon avis, le dossier préparé par Me Schiavoni pour la Commission révèle qu'elle a mené une enquête rigoureuse et objective, qui ne contient

pas d'importantes lacunes au niveau de l'équité procédurale. M. Ayangma a pu présenter sa position pleinement et équitablement.

[22] Le juge saisi du contrôle judiciaire a conclu que le requérant avait eu droit à l'équité procédurale et je suis du même avis.

B. *Était-il raisonnable pour la Commission de rejeter la plainte?*

[23] La *Loi sur les droits de la personne* est au centre de cette affaire. Toute référence à cette *Loi* renvoie aux dispositions telles qu'elles existaient au moment opportun. La *Loi* a subi quelques modifications depuis.

[24] Les dispositions pertinentes de la *Loi* étaient ainsi rédigées :

Discrimination in employment

4(1) No employer, employers' organization or other person acting on behalf of an employer shall, because of race, colour, religion, national origin, ancestry, place of origin, age, physical disability, mental disability, marital status, sexual orientation, sex, social condition or political belief or activity,

(*a*) refuse to employ or continue to employ any person, or

(*b*) discriminate against any person in respect of employment or any term or condition of employment.

Discrimination en matière d'emploi

4(1) Aucun employeur, aucune organisation patronale ni aucune autre personne agissant pour le compte d'un employeur ne peut, pour des raisons de race, de couleur, de croyance, d'origine nationale, d'ascendance, de lieu d'origine, d'âge, d'incapacité physique, d'incapacité mentale, d'état matrimonial, d'orientation sexuelle, de sexe, de condition sociale ou de convictions ou activités politiques, selon le cas :

a) soit refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne;

b) soit faire preuve de discrimination envers une personne en matière d'emploi ou quant aux modalités ou aux conditions d'emploi.

Complaints

17 A person claiming to be aggrieved because of an alleged violation of this *Act* may make a complaint in writing to the Commission in a form prescribed by the Commission.

Time limit for making complaint

18(1) Subject to subsection (2), a complaint shall be filed within one year after the alleged violation of the *Act*.

18(2) The Commission may extend the time for the filing of a complaint if, in the opinion of the Commission, the circumstances warrant it.

Complaint procedure

19(2) If the Commission is of the opinion that a complaint is without merit, the Commission may dismiss the complaint at any stage of the proceedings.

Plaintes

17 Toute personne qui se prétend lésée par suite d'une violation alléguée de la présente *loi* peut présenter une plainte par écrit à la Commission selon la formule prescrite par celle-ci.

Délai pour déposer une plainte

18(1) Sous réserve du paragraphe (2), chaque plainte est déposée dans l'année qui suit la violation alléguée de la présente *loi*.

18(2) La Commission peut, lorsqu'elle est d'avis que les circonstances le commandent, prolonger le délai pour le dépôt d'une plainte.

Procédure relative aux plaintes

19(2) Si la Commission juge qu'une plainte est non fondée, elle peut la rejeter à toute étape de la procédure.

[25] La conclusion du juge saisi du contrôle judiciaire quant au caractère raisonnable de la décision se trouve au paragraphe suivant :

> Plus précisément, après avoir examiné les faits tels qu'ils sont énoncés dans le dossier de la requête, notre Cour n'a eu aucune difficulté à conclure que toutes les interprétations, recommandations, conclusions et décisions qui y figurent et qui sont contestées par M. Ayangma, celui-ci étant d'avis qu'elles ne sauraient être considérées raisonnables, s'inscrivent au contraire dans ce que la Cour estime être un éventail de décisions et d'issues raisonnables, lorsqu'elles sont examinées à la lumière du droit administratif canadien. [par. 33]

1. Allégations d'actes ayant eu lieu le ou après le 6 juillet 2014.

[26] La Commission a conclu que l'information fournie n'était pas suffisante pour démontrer une cause solide et défendable basée sur la race, l'origine nationale, le lieu d'origine, la couleur ou l'âge en matière d'emploi : des motifs illicites reconnus par la *Loi* (par. 4(1)).

[27] La plainte de M. Ayangma est expliquée en grande partie par le fait qu'il est d'avis qu'une professeure et Directrice du Département d'administration de la Faculté d'administration, également de race noire, aurait dit, en avril 2015, qu'il y avait déjà trop de professeurs noirs à la Faculté. M. Ayangma n'a pas entendu ces propos, mais c'est à partir de cette appréciation des faits que M. Ayangma a remis en question le fait que Mme S.M., plutôt que lui, avait été retenue pour pourvoir aux différents postes. Cette allégation a été enquêtée. Il n'y a aucune preuve que ces propos ont été prononcés, et ils ont été niés par la personne concernée.

[28] Il y a également eu une allégation de discrimination provenant d'un autre professeur de race noire concernant des propos racistes qu'auraient été avancés par une professeure de race blanche. Il est allégué que cette dernière aurait dit qu'il y avait déjà trop d'étudiants étrangers et surtout de race noire à la Faculté. Très peu d'information a été soumise concernant l'auteure de ces propos ou les circonstances entourant ces propos. Le dossier ne contient aucune information concernant le nom ou le poste de l'auteure, ni à savoir quand les propos ont été tenus, ou comment ces commentaires auraient pu être discriminatoires envers M. Ayangma.

[29] Ces allégations de faits sont alléguées avoir eu lieu le ou après le 6 juillet 2014; toutefois, l'enquêteuse devait également en tenir compte pour traiter de la demande de prolongation du délai concernant les allégations d'actes survenus avant le 6 juillet 2014.

[30] L'enquêteuse a conclu que ces allégations étaient non fondées. Il s'agissait d'une conclusion raisonnable selon l'information au dossier. Ayant écarté ces allégations de propos racistes, il ne restait plus grand-chose au dossier, sauf les différences évidentes entre M. Ayangma et Mme S.M. : le premier étant de race noire et plus âgé, et la deuxième étant de race blanche et plus jeune. La Commission a conclu que ceci n'était pas suffisant pour démontrer qu'il existait une cause défendable de discrimination fondée sur un motif illicite.

2. Allégations d'actes ayant eu lieu avant le 6 juillet 2014 et demande de prolongation du délai

[31] La Commission a conclu que M. Ayangma n'avait pas déposé sa plainte dans le délai prévu et a refusé de lui accorder une prolongation du délai.

[32] La Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie, à moins qu'elle estime la plainte irrecevable parce que celle-ci a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an de la violation alléguée; toutefois, la Commission peut prolonger ce délai lorsqu'elle « est d'avis que les circonstances le commandent » (arts. 17 à 19 de la *Loi*).

[33] Pour appliquer le par. 18(2), la Commission a établi une *Ligne directrice sur la prolongation du délai pour le dépôt d'une plainte* (« *Ligne directrice* »), avec des critères définis. Selon le par. 2.0 de la *Ligne directrice*, intitulé « Justification de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission par le par. 18(2) », une prolongation est réputée justifiée lorsque l'ensemble des quatre (4) critères suivants sont satisfaits:

a) there is a strong arguable case, both in fact and law;	a) s'il existe une cause solide et défendable tant en fait qu'en droit;
b) there is evidence of a substantial loss or damage to the complainant and a clearly identifiable remedy;	b) s'il y a des éléments de preuve qui démontrent que le plaignant a subi des pertes ou des dommages importants et qu'il existe une mesure corrective clairement identifiable;

c) the complainant had a bona fide reason, as determined by the Commission, for not filing the complaint within the one year time limit; and	c) si le plaignant a, de l'avis de la Commission, des raisons légitimes pour ne pas avoir déposé la plainte dans le délai imparti d'un an;
d) the respondent will not be unduly prejudiced by the extension.	d) si l'intimé ne souffre pas de préjudice excessif à cause de la prolongation.

[34] La Commission a considéré les allégations d'actes ayant eu lieu avant le 6 juillet 2014 comme étant hors délai puisque la plainte n'a été déposée que le 6 juillet 2015. M. Ayangma conteste cette décision et conteste le refus de la Commission de lui accorder une prolongation du délai.

[35] Selon M. Ayangma, la Commission a commis une erreur en ne traitant pas la question de la règle du moment où le préjudice aurait dû être découvert. Ce principe prévoit qu' « une cause d'action prend naissance, aux fins de la prescription, lorsque les faits importants sur lesquels repose cette cause d'action ont été découverts par le demandeur ou auraient dû l'être s'il avait fait preuve de diligence raisonnable » : *Central Trust Co. c. Rafuse*, [1986] 2 R.C.S. 147, [1986] A.C.S. n° 52 (QL), p. 224. Il est communément reconnu que le principe du moment où le préjudice aurait dû être découvert est un outil d'interprétation des lois sur la prescription : *Dupuis c. City of Moncton*, 2005 NBCA 47; 284 R.N.-B. (2e) 97, au par. 30.

[36] L'Université soutient que l'article 18 de la *Loi* ainsi que la *Ligne directrice* établie par la Commission pour appliquer l'article 18 sont plus exigeants et écartent la règle du moment où le préjudice aurait dû être découvert.

[37] La décision de la Commission quant au moment où le délai visé par l'article 18 de la *Loi* commence à courir ainsi que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission de proroger le délai prescrit sont assujetties à la norme de la décision raisonnable : *Khanna c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 576, [2008] A.C.F. n° 733 (QL).

[38] Les commissions des droits de la personne ont droit à la déférence lorsqu'elles interprètent et appliquent leur loi constitutive : *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] A.C.S. n° 31 (QL), aux par. 27 et 29. La Cour suprême a également déclaré dans l'arrêt *Prassad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, [1989] A.C.S. n° 25 (QL), qu'en règle générale, les tribunaux administratifs sont considérés maîtres chez eux et que les tribunaux judiciaires doivent faire preuve de retenue envers eux lorsque ces derniers fixent leur propre procédure (par. 16). Voir également *O'Connell, en sa qualité de registraire des véhicules à moteur de la province du Nouveau-Brunswick c. Maxwell*, 2016 NBCA 37, 451 R.N.-B. (2e) 283, au par. 45. Il s'ensuit que la Commission n'était pas obligée d'appliquer le principe du moment où le préjudice aurait dû être découvert. Elle pouvait s'en tenir à sa *Loi* et sa *Ligne directrice*.

[39] Toutefois, en analysant le critère 2c) de la *Ligne directrice*, l'enquêteuse a conclu que M. Ayangma avait des raisons légitimes pour ne pas avoir déposé la plainte concernant l'attribution du poste régulier dans le délai imparti. Il s'agissait d'un des quatre critères que M. Ayangma devait satisfaire. L'enquêteuse a analysé chaque critère. Elle a conclu que les critères b), c), et d) ont été satisfaits pour le poste régulier et les critères b) et d) pour le poste temporaire. M. Ayangma devait satisfaire aux quatre critères. En termes simples, il n'a pas fourni les informations lui permettant de satisfaire au critère énoncé au par. 2(a) de la *Ligne directrice*. Le test crucial qui n'a pas été satisfait est le critère qui exige l'existence d'une cause solide et défendable; il s'agit d'un critère déterminant et conséquemment l'enquêteuse a recommandé à la Commission de ne pas accorder une prolongation du délai.

[40] La *Loi* n'oblige pas l'Université à retenir la personne la plus qualifiée pour pourvoir un poste. Elle est en droit de choisir la personne qui, selon elle, répond le mieux aux besoins de l'institution, pourvu que le processus et les choix ne soient pas en violation des droits de la personne.

[41] Dans le procès-verbal de l'Assemblée départementale qui a fait l'évaluation des dossiers des dix candidats, on peut y lire qu'elle a écarté six candidats incluant M. Ayangma, ayant conclu que ceux-ci n'avaient pas de spécialisation en gestion de ressources humaines. M. Ayangma soutient que l'Assemblée départementale a mal apprécié son dossier; il fait valoir que puisqu'il détient un doctorat en administration des affaires, il a une spécialisation en gestion de ressources humaines. La *Loi* n'a pas été adoptée dans le but de fournir aux employés potentiels une tribune pour faire entendre leurs griefs de travail. La Commission doit s'assurer qu'il y a une cause défendable de discrimination avant de renvoyer une plainte à la prochaine étape.

[42] La décision de la Commission de rejeter la plainte de M. Ayangma visant les allégations ayant eu lieu avant le 6 juillet 2014 pour cause de retard, aux termes de l'article 18 de la *Loi*, n'était pas déraisonnable. La Commission a reconnu qu'elle avait le pouvoir discrétionnaire d'examiner une plainte déposée après le délai prévu d'un an et le rapport fait état que les critères ont été passés en revue pour déterminer s'il était justifié de le faire. Elle a jugé qu'il n'était pas justifié dans ce dossier de s'écarter de la règle d'un an établi dans la *Loi*. La décision de la Commission de souscrire à la recommandation formulée dans le rapport appartient aux issues possibles et acceptables pouvant se justifier au regard des faits pertinents et du droit.

3. Rejet de la plainte

[43] Il faut faire preuve de retenue envers la décision de la Commission de renvoyer ou non la plainte à la Commission du travail et de l'emploi.

[44] La Commission peut rejeter une plainte à toute étape de la procédure si elle la juge non fondée (par. 19(2)). La *Loi* confère à la Commission le mandat d'examiner la plainte au préalable et de décider si la poursuite de l'enquête est justifiée. L'emploi du terme « peut », au par. 19(2) de la *Loi* est une indication clé que la nature du pouvoir décisionnel est discrétionnaire. Il est clair qu'il s'agit à cette étape de triage, d'un pouvoir discrétionnaire de soit rejeter la plainte ou de la faire passer à la prochaine étape,

et qu'il faut faire preuve de retenue envers la décision de la Commission (voir *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364, au par. 21; *Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick (Ministère du développement social)*, au par. 6; *Dupuis c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 1137, [2016] A.C.F. n° 1109, au par. 34; et *McDougal c. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2016 NSSC 118, [2016] N.S.J. n° 167, au par. 31 et 45).

[45] Les questions soumises à la Commission relevaient de son expertise.

[46] Me Schiavoni a tiré deux conclusions cruciales. Pour les actes survenus le ou après le 6 juillet 2014, elle a conclu que l'information au dossier n'était « pas suffisante pour démontrer une cause solide et défendable basée sur la race, origine nationale, lieu d'origine, couleur et âge » (par. 244 du rapport). Pour les actes survenus avant le 6 juillet 2014, elle a conclu que M. Ayangma n'avait « pas satisfait à [la] première partie du test » (par. 176 du rapport), c'est-à-dire au critère de l'existence « [d']une cause solide et défendable tant en fait qu'en droit »; un des quatre critères prévus au par. 2.0 de la *Ligne directrice*. Ces deux conclusions ont abouti à la conclusion que la plainte devait être rejetée.

[47] Le juge d'appel Robertson, dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick c. Province du Nouveau Brunswick (Ministère du développement social)*, nous enseigne qu'il faut faire preuve de retenue envers la décision de la Commission à cette étape préliminaire :

> […] la norme de contrôle applicable est celle de la « raisonnabilité ». Dans le contexte de [TRADUCTION] « décisions destinées à filtrer les cas », cela se traduit par un critère préliminaire selon lequel la cour de révision doit avoir la conviction que les motifs ou le dossier qui sous-tendent la recommandation ou la décision sont raisonnablement fondés sur le plan du droit et des faits pour que la plainte de discrimination passe à l'étape décisionnelle. Bref, les motifs officiels ou le dossier doivent faire état d'une cause défendable. Corrélativement,

> une conclusion de discrimination à première vue n'est pas nécessaire. [par. 6]

[48] La Commission ne doit pas se soustraire à son obligation de déterminer s'il existe une cause défendable de discrimination; c'est seulement après avoir fait cette détermination préliminaire que la Commission peut décider de faire instruire la plainte de discrimination par la Commission du travail et de l'emploi. Le rapport fournit des motifs soigneusement rédigés où l'enquêteuse a expliqué les raisons pour lesquelles M. Ayangma n'avait pas réussi à établir l'existence d'une cause défendable. La Commission a conclu que la présente affaire ne faisait pas état d'une cause défendable de discrimination au sens de l'art. 4 de la *Loi*.

[49] Essentiellement, M. Ayangma demande à cette Cour de soupeser et d'apprécier à nouveau la preuve prise en compte par la Commission et de conclure que cette dernière doit faire instruire la plainte par la Commission du travail et de l'emploi, tout comme il l'a fait en première instance; ce qui n'est manifestement pas le rôle du juge saisi du contrôle judiciaire ni celui de la Cour d'appel.

[50] Je suis d'avis que le juge saisi de la requête a bien cerné la norme de contrôle et qu'il l'a appliquée correctement. La décision de la Commission est conforme à la norme de raisonnabilité puisqu'elle est transparente, intelligible, justifiée et elle se situe dans la fourchette des résultats probables (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au par. 47). La cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable et il n'est pas « dans les attributions de la cour de révision de soupeser à nouveau les éléments de preuve » pris en compte par le décideur (voir *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, aux par. 59 et 61; et également *O'Connell, en sa qualité de registraire des véhicules à moteur de la province du Nouveau-Brunswick c. Maxwell*, au par. 44).

[51] Comme nous le rappelait récemment la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, sous la plume du juge Gascon, « Fondamentalement, la norme de la raisonnabilité reconnaît qu'il peut légitimement y avoir de multiples issues possibles, même lorsque celles-ci ne correspondent pas à la solution optimale que la cour de révision aurait elle-même retenue » (par. 55).

[52] Dans l'arrêt *Attaran c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 37, [2015] A.C.F. nº 100 (QL), la Cour d'appel fédérale a expliqué que si les conclusions de fait de la Commission sont raisonnables « la question est alors de savoir si la décision de rejeter la plainte [est] raisonnable, en ayant à l'esprit que la décision a clos l'affaire, ce qui pourrait rendre plus restreint l'éventail des issues possibles acceptables » (par. 14). J'estime que la décision est conforme à la norme de la décision raisonnable; en l'espèce, le rejet de la plainte était une conclusion raisonnable à tirer, même s'il s'agit d'une décision définitive qui empêche de poursuivre l'enquête ou l'examen de la plainte en vertu de la *Loi*.

[53] La décision de la Commission de rejeter la plainte de M. Ayangma appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Je conviens avec le juge saisi du contrôle judiciaire que la décision de la Commission de rejeter la plainte doit être confirmée.

C. *Le juge saisi de la révision judiciaire a-t-il commis une erreur en accordant à l'Université des dépens de 10 000 $?*

[54] Puisque l'attribution des dépens relève du pouvoir discrétionnaire du juge, la jurisprudence de notre Cour démontre qu'il y a lieu de faire preuve de déférence envers les ordonnances de cette nature. La latitude dont jouit le juge d'un tribunal de première instance dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire s'accompagne de certaines restrictions; toutefois, un tribunal d'appel n'interviendra pas à moins qu'il ne soit établi que le juge a commis une erreur de principe ou fixé des dépens trop élevés ou

manifestement erronés (voir *Douthwright c. Duffy*, 2017 NBCA 60, [2017] A.N.-B. nº 308 (QL), au par. 10; *Béliveau c. Town of Sackville*, 2017 NBCA 26, [2017] A.N.-B. nº 133 (QL), aux par. 29 et 30).

[55] En l'espèce, le juge a accordé des dépens de 10 000 $. À première vue, ceux-ci peuvent sembler plutôt élevés. Dans la majorité des cas, l'audience d'une requête en révision judiciaire dure une demi-journée ou moins et les dépens accordés se situent entre 2 500 $ à 5 000 $. En l'espèce, la requête a nécessité trois jours. Le dossier de la requête est volumineux; on y retrouve près de 1 500 pages.

[56] C'est sans doute ce que le juge avait en tête lorsqu'il a fait les commentaires suivants :

> Même si, dans les présents motifs, notre Cour n'a pas jugé nécessaire de reproduire ou de citer des dizaines de pages de jurisprudence, elle ne peut faire abstraction du fait que l'intimée et son avocat ont dû manifestement consacrer beaucoup de temps, d'effort et d'énergie pour tenter de réfuter les multiples observations et arguments présentés par M. Ayangma et, ce faisant, l'intimée a sûrement engagé des dépenses considérables.
>
> Non seulement les dépens doivent-ils suivre l'issue de l'affaire, mais ils doivent aussi, dans la mesure où cela est raisonnable, prendre en considération ce que la partie ayant obtenu gain de cause a dû subir pour défendre ses intérêts.
>
> [par. 42-43]

[57] Dans ce dossier, c'est le juge de première instance qui est le mieux placé pour évaluer les questions qui ont rapport aux dépens reliés à la révision judiciaire. Il a rendu une ordonnance discrétionnaire que je ne peux qualifier de manifestement erronée. Compte tenu de la norme de contrôle applicable, il n'y a pas lieu de modifier les dépens.

VI. Dispositif

[58] Cet appel ne soulève aucun motif justifiant l'intervention de cette Cour. Je rejetterais l'appel avec dépens que je fixerais à 3 000 $.

English version of the judgment of the Court rendered by

LAVIGNE, J.A.

I. Introduction

[1] Human rights codes and legislation prohibit employers from discriminating against persons in matters of employment on the basis of recognized prohibited grounds of discrimination; they do not require employers to hire the best qualified person to fill a position.

[2] On July 6, 2015, Mr. Noël Ayangma filed a complaint with the New Brunswick Human Rights Commission (the "Commission") alleging that the Université de Moncton (Moncton Campus) ("l'Université") discriminated against him in a matter of employment when it awarded a position of professor to Ms. S.M. at the Faculty of Business Administration – a full-time temporary position of one year awarded in the spring of 2013, followed by a regular full-time position, in the spring of 2014. According to Mr. Ayangma, he was not hired for these positions by reason of his race (black), his national origin (Cameroonian), his place of origin (Cameroon), the colour of his skin (black), and his age (59 to 60 years old).

[3] Relying on the detailed report of a person designated to inquire into the complaint, the Commission dismissed it. The Commission was of the view that part of the complaint had not been submitted within the statutory time limit and that there was no strong arguable case for granting an extension. As for the allegations of fact regarding incidents occurring on or after July 6, 2014, the Commission determined that the information provided was insufficient to show a strong arguable case of discrimination in employment on the basis of race, national origin, place of origin, colour or age, and therefore it rejected those allegations. Given that the complaint was dismissed at the preliminary stage, it was not referred for a hearing by the Labour and Employment Board, as Mr. Ayangma wanted.

[4] As a result, Mr. Ayangma made an application for judicial review of the Commission's decision. The reviewing judge dismissed the application, and concluded that the Commission's decision was reasonable and there had been no breach of the duty of procedural fairness owed to Mr. Ayangma. Mr. Ayangma was ordered to pay costs in the amount of $10,000, plus allowable disbursements. Mr. Ayangma launched an appeal requesting that this Court reverse the reviewing judge's decision and order the Commission to refer the complaint to the Labour and Employment Board for a hearing. For the reasons below, I would dismiss the appeal.

II. Standard of review

[5] On an appeal from a decision of a Justice of the Court of Queen's Bench dismissing an application for judicial review, our Court must determine if the reviewing judge identified the appropriate standard of review and applied it correctly. We must put ourselves in his or her shoes and focus on the Commission's decision (see *Regional Health Authority A v. Dr. Khider*, 2019 NBCA 5, at para. 10, and *Canadian Union of Public Employees, Local 3515 v. Dieppe (City)*, 2019 NBCA 11, at para. 5).

[6] The reviewing judge was justified in applying the standard of reasonableness when considering the Commission's decision. He also concluded that Mr. Ayangma [TRANSLATION] "was treated by the Commission in a manner that was more than fair" (para. 39), thereby applying the correctness standard, as he should, to determine whether or not there was a breach of procedural fairness (see *New Brunswick Human Rights Commission v. Province of New Brunswick (Department of Social Development*), 2010 NBCA 40, 360 N.B.R. (2d) 283).

III. Issues

[7] This appeal revolves around an examination of the Commission's decision and of the costs that were awarded by the reviewing judge. The grounds of appeal can be summarized in the following three questions:

a. Was there a breach of procedural fairness?
b. Was it reasonable for the Commission to dismiss the complaint?
c. Did the reviewing judge err in awarding costs of $10,000 to l'Université?

IV. Context

[8] Mr. Ayangma had been a lecturer at the Faculty of Business Administration on the Moncton Campus of l'Université de Moncton since 2010 and he still held that position when the Commission inquired into his complaint. He usually taught two courses per semester at the Faculty, but in the Fall Session of 2013 and the Winter Session of 2014, he was only retained for one course. As a lecturer, he is a member of the bargaining unit, that is Unit II of the Association des bibliothécaires, des professeures et professeurs de l'Université de Moncton ("ABPPUM").

[9] In June 2013, following the resignation of a professor at the Faculty of Business Administration, l'Université hired Ms. S.M. to fill a professor of management position for the academic year starting on July 1, 2013. There is a provision under the collective agreement for Unit I of the ABPPUM – which covers all regular and temporary professors – that provides for the hiring under urgent circumstances of a professor on a temporary basis for one year without having to publicly advertise the vacant position. This one-year contract was not publicly announced nor was it offered to Mr. Ayangma.

[10] In January 2014, l'Université posted a vacancy for a professor of human resources management leading to a permanent position. The job posting indicated the following educational requirements:

> [TRANSLATION]
> […] Education: Applicants for this position are required to hold a doctoral degree in business administration, in industrial relations or in a related field specializing in human resources, and demonstrate excellent teaching skills, preferably in a university setting. [...]
>
> [Underlining is mine.]

[11] There were ten applicants for the job which was set to begin on July 1, 2014, including Mr. Ayangma and Ms. S.M. The departmental assembly conducted an evaluation of the applications and eliminated six applicants, including Mr. Ayangma, after concluding that the six did not possess the required specialization in human resources management. Two more applicants were eliminated because they did not hold permanent resident status. In the end, two applicants, including Ms. S.M., were called for an interview. The position was awarded to Ms. S.M.

[12] Mr. Ayangma maintains that he was qualified for those positions and Ms. S.M. was not qualified or was less qualified than him, and that the position was not offered to him by reason of the fact he is black, a native of Cameroon and in his sixties, while Ms. S.M. was retained because she is white, of Acadian origin and younger.

[13] Mr. Ayangma states that he only discovered, in May 2015, the material facts leading to his discrimination complaint. According to Mr. Ayangma, in March 2015, he discovered the academic profile of Ms. S.M., and in May 2015, he learned that a university employee had made racist comments. On May 12, 2015, Mr. Ayangma filed a grievance against l'Université alleging racial discrimination, abuse of authority, intimidation, lack of professional ethics and libel, but at a later date the ABPPUM withdrew the grievance.

[14] Ms. Pamela Schiavoni, legal counsel and an employee of the Commission, inquired into the complaint filed by Mr. Ayangma. On December 22, 2016, she submitted a 66-page report to the Commission entitled "*Rapport sur la demande de prolongation du délai pour le dépôt d'une plainte et Rapport sommaire de rejet*" [TRANSLATION: Report on the request for an extension of the deadline for filing a complaint and summary report of dismissal]. In her report, she summarizes Mr. Ayangma's allegations as follows:

> [TRANSLATION]
> […]
> a. the alleged discrimination in the process of awarding courses and a temporary contract to [S.M.] in the fall of 2013;
>
> b. the alleged discrimination in the process of awarding a full-time position of professor of human resources management to [S.M.] in the winter of 2014; and
>
> c. the alleged discrimination in the application of recruiting and hiring methods where professors who are black and older are systematically excluded, according to the complainant:
>
> > i. by declaring [eligible] or arbitrarily hiring unqualified candidates, either because they are white, young or of Acadian origin, or by excluding professors who are black and who belong to an underprivileged group, under the pretext that the Faculty already has too many black professors; and
> >
> > ii. by excluding the applications of persons who are older, under the pretext that, by reason of their age, they have no interest or no potential for doing research.
>
> [para. 14]

[15] Given that Mr. Ayangma submitted part of his complaint after the expiry of the one-year time limit provided for under the *Human Rights Act*, S.N.B. 2011, c. 171, he was required to file a request for an extension of the deadline to file a complaint regarding some of his allegations.

[16] Ms. Schiavoni inquired into and examined the allegations raised by Mr. Ayangma. In the conclusion of her report, she recommended the refusal of the deadline extension and the dismissal of the complaint in its entirety:

> [TRANSLATION]
> Pursuant to subsection 19(2) of the *Act*, it is recommended that the Commission dismiss the complaint made against the respondent at this stage of the proceedings regarding the allegations of discriminatory comments made after July 6, 2014, in view of the fact that the information provided is insufficient to establish a strong arguable case based on race, national origin, place of origin, colour and age.
>
> Regarding the allegations made before July 6, 2014, it is recommended, pursuant to subsection 18(2) of the *Act* and in view of the information contained in this report, that the Commission not extend the deadline for filing the complaint given that the complainant has failed to meet all four (4) criteria set out in section 2 of the Guideline as warranting an extension of time.
>
> Finally, it is recommended that the Commission take into account this report, the submissions of the parties in response to the report and the legal advice of the Commission's legal counsel in order to decide if the circumstances warrant an extension of the time limit for filing a complaint. [paras. 244-246]

[17] The report states that if the members of the Commission adopt the recommendations, these then become, along with the basis for making them, the Commission's reasons for decision, unless otherwise indicated. There is no indication otherwise in the file. It is now settled law that human rights commissions may rely on the record of inquiry and on any recommendation made by the person designated to inquire into the complaint when deciding whether or not to dismiss a complaint. When a commission adopts the recommendations made by the person designated to inquire into the complaint, the report of that person is purported to constitute the reasons for decision of the commission: see *Sketchley v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)*, 2005 FCA 404, [2005] F.C.J. No. 2056 (QL), at para. 37; and *Smith v. Province of New Brunswick*

(Department of Public Safety) and New Brunswick Human Rights Commission, 2012 NBCA 41, 397 N.B.R. (2d) 1, at para. 14.

[18] After receiving the report, both parties provided answers to the Commission and, further, Mr. Ayangma provided a reply. At a meeting held on April 28, 2017, the members of the Commission examined all of the material and on May 2, 2017, the Commission informed Mr. Ayangma that it had accepted the recommendations contained in the report and that the file was now closed.

V. Analysis

A. *Was there a breach of procedural fairness?*

[19] In his Notice of Application, among the grounds listed, Mr. Ayangma alleges the Commission violated the principles of natural justice, but he provides no detail in support of that allegation, such as a description of what it is that the Commission did or failed to do. The Notice of Appeal makes no mention of such a violation, nor does it allege that the reviewing judge erred in finding there was no breach of procedural fairness. Mr. Ayangma does not argue that the Commission failed to meet the requirements of procedural fairness by conducting a fundamentally flawed inquiry, by failing to consider material evidence, or by committing any other error (see *Sketchley v. Canada (Attorney General)*). His main point of contention is that the inquiry was terminated at this particular stage; he wants the Commission to proceed to the next stage of its inquiry and to have the complaint heard by the Labour and Employment Board.

[20] Mr. Ayangma has not raised any argument that would tend to establish a judicial error relating to a breach of procedural fairness, much less an argument that could satisfy the Court in this regard.

[21] The complaint was the subject of an inquiry and all the allegations raised by Mr. Ayangma were examined. In my view, the report prepared for the Commission by

Ms. Schiavoni demonstrates that she conducted an in-depth and objective inquiry that revealed no material lack of procedural fairness. Mr. Ayangma was able to present his case in a full and fair manner.

[22] The reviewing judge found the applicant was not denied procedural fairness and I share that point of view.

B. *Was it reasonable for the Commission to dismiss the complaint?*

[23] The *Human Rights Act* is at the core of this matter. Any reference to the *Act* is a reference to the provisions as they existed at the relevant time. The *Act* has undergone a number of amendments since.

[24] The relevant provisions of the *Act* are the following:

Discrimination in employment	**Discrimination en matière d'emploi**
4(1) No employer, employers' organization or other person acting on behalf of an employer shall, because of race, colour, religion, national origin, ancestry, place of origin, age, physical disability, mental disability, marital status, sexual orientation, sex, social condition or political belief or activity,	**4**(1) Aucun employeur, aucune organisation patronale ni aucune autre personne agissant pour le compte d'un employeur ne peut, pour des raisons de race, de couleur, de croyance, d'origine nationale, d'ascendance, de lieu d'origine, d'âge, d'incapacité physique, d'incapacité mentale, d'état matrimonial, d'orientation sexuelle, de sexe, de condition sociale ou de convictions ou activités politiques, selon le cas :
(*a*) refuse to employ or continue to employ any person, or	*a*) soit refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne;
(*b*) discriminate against any person in respect of employment or any term or condition of employment.	*b*) soit faire preuve de discrimination envers une personne en matière d'emploi ou quant aux modalités ou aux conditions d'emploi.

Complaints

17 A person claiming to be aggrieved because of an alleged violation of this *Act* may make a complaint in writing to the Commission in a form prescribed by the Commission.

Time limit for making complaint

18(1) Subject to subsection (2), a complaint shall be filed within one year after the alleged violation of the *Act*.

18(2) The Commission may extend the time for the filing of a complaint if, in the opinion of the Commission, the circumstances warrant it.

Complaint procedure

19(2) If the Commission is of the opinion that a complaint is without merit, the Commission may dismiss the complaint at any stage of the proceedings.

Plaintes

17 Toute personne qui se prétend lésée par suite d'une violation alléguée de la présente loi peut présenter une plainte par écrit à la Commission selon la formule prescrite par celle-ci.

Délai pour déposer une plainte

18(1) Sous réserve du paragraphe (2), chaque plainte est déposée dans l'année qui suit la violation alléguée de la présente loi.

18(2) La Commission peut, lorsqu'elle est d'avis que les circonstances le commandent, prolonger le délai pour le dépôt d'une plainte.

Procédure relative aux plaintes

19(2) Si la Commission juge qu'une plainte est non fondée, elle peut la rejeter à toute étape de la procédure.

[25] The reviewing judge's finding as to the reasonableness of the decision is found in the following paragraph:

> [TRANSLATION]
> More specifically, having examined the facts as set out in the application record, this Court has no difficulty in finding that all the interpretations, recommendations, findings and decisions found therein and that are disputed by Mr. Ayangma, who maintains that they cannot possibly be considered reasonable, are on the contrary within the range of what this Court considers reasonable decisions and outcomes, when viewed in light of our Canadian administrative law. [para. 33]

1. Allegations of incidents occurring on or after July 6, 2014

[26] The Commission found that the information provided was insufficient to establish a strong arguable case for discrimination in employment based on race, national origin, place of origin, colour or age, all prohibited grounds of discrimination under the *Act* (s. 4(1)).

[27] In large part, Mr. Ayangma's complaint is founded on his assertion that a professor and director of the administration department in the Faculty of Business Administration, also a black person, would have stated, in April 2015, that the Faculty already had too many black professors. Mr. Ayangma did not hear those comments, but this assessment by him of the facts is what prompted him to question the hiring of Ms. S.M. instead of himself to fill the different positions. That allegation was investigated. There is no evidence that those comments were made and they were denied by the person involved.

[28] There was also an allegation of discrimination raised by another black professor concerning racial comments that were allegedly made by a white professor. It is alleged that the white professor said there were too many foreign students, especially foreign black students, at the Faculty. Very little information was submitted with regard to the author of those comments or the circumstances surrounding them. There is no information in the record concerning the name or the position held by the author of the comments, and nothing showing the time when the comments would have been made or how they could have amounted to discrimination against Mr. Ayangma.

[29] Those alleged facts would have occurred on or after July 6, 2014; however, the person inquiring into the complaint also had to take them into consideration when dealing with the request for an extension of time concerning the allegations of incidents occurring before July 6, 2014.

[30] The person designated to inquire into the complaint concluded that the foregoing allegations were without merit. Based on the information on record, that finding was reasonable. Once the allegations of racial comments were rejected, there was not much left to consider with regard to this file except the obvious differences between M. Ayangma and Ms. S.M.: he is an older black person, and she is a younger white person. The Commission concluded that these differences were not sufficient to show an arguable case for discrimination based on a prohibited ground.

2. Allegations of incidents occurring before July 6, 2014, and request for an extension of time

[31] The Commission found that Mr. Ayangma had not filed his complaint within the statutory time limit and refused to grant him an extension of time.

[32] The Commission makes a determination on every complaint submitted, unless it finds that the complaint is inadmissible for having been filed after the expiration of a one-year period from the date of the alleged violation; however, the Commission may extend the time limit where it is of the "opinion […] the circumstances warrant it" (sections 17 to 19 of the *Act*).

[33] For the purposes of s. 18(2), the Commission has established a *Guideline on Time Limit Extension for Complaint Initiation* (the "*Guideline"*), which contains the applicable criteria. Pursuant to s. 2.0 of the *Guideline*, entitled "Grounds for Exercise of Commission's Discretion under s. 18(2)", an extension of time is purported to be warranted when the following four (4) criteria are met:

a) there is a strong arguable case, both in fact and law;	a) s'il existe une cause solide et défendable tant en fait qu'en droit;
b) there is evidence of a substantial loss or damage to the complainant and a clearly identifiable remedy;	b) s'il y a des éléments de preuve qui démontrent que le plaignant a subi des pertes ou des dommages importants et qu'il existe une mesure corrective clairement identifiable;

c) the complainant had a *bona fide* reason, as determined by the Commission, for not filing the complaint within the one year time limit; and	c) si le plaignant a, de l'avis de la Commission, des raisons légitimes pour ne pas avoir déposé la plainte dans le délai imparti d'un an;
d) the respondent will not be unduly prejudiced by the extension.	d) si la prolongation de délai ne porte pas indûment préjudice à l'intimé.

[34] The Commission determined that the incidents alleged to have occurred before July 6, 2014, did not meet the time limit requirements, since the complaint was only filed on July 6, 2015. Mr. Ayangma disputes this decision and the refusal by the Commission to grant him an extension of time.

[35] Mr. Ayangma maintains that the Commission erred by not taking into consideration the discoverability rule. This rule states that "a cause of action arises for purposes of a limitation period when the material facts on which it is based have been discovered or ought to have been discovered by the plaintiff by the exercise of reasonable diligence": *Central Trust Co. v. Rafuse*, [1986] 2 S.C.R. 147, [1986] S.C.J. No. 52 (QL), p. 224. The discoverability rule is commonly recognized as a tool for the interpretation of statutes of limitations: *Dupuis v. City of Moncton*, 2005 NBCA 47, 284 N.B.R. (2d) 97, at para. 30.

[36] L'Université submits that s. 18 of the *Act* as well as the *Guideline* set out by the Commission for the application of s. 18 are more stringent and take precedence over the discoverability rule.

[37] The decision of the Commission regarding when the time limit prescribed by s. 18 of the *Act* begins to run, as well as the exercise by the Commission of its discretion to extend the time limit, are subject to the standard of reasonableness: *Khanna v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 576, [2008] F.C.J. No. 733 (QL).

[38] Deference is owed to human rights commissions in their interpretation and application of their home statute: *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] S.C.J. No. 31 (QL), paras. 27 and 29. In *Prassad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560, [1989] S.C.J. No. 25 (QL), the Supreme Court also stated that, as a general rule, administrative tribunals are considered to be masters in their own house and a court of justice must exercise deference towards those tribunals when they are controlling their own procedures (para. 16). See also *O'Connell, as the Registrar of Motor Vehicles for the Province of New Brunswick v. Maxwell*, 2016 NBCA 37, 451 N.B.R. (2d) 283, at para. 45. It follows that the Commission was not required to apply the discoverability rule. It could rely on its home statute – the *Human Rights Act* – and on its *Guideline*.

[39] That being said, in analyzing criterion 2c) of the *Guideline*, the person designated to inquire into the complaint determined that Mr. Ayangma had *bona fide* reasons for not filing his complaint regarding the applicant chosen to fill the regular position within the time limit. That was one of the four criteria that Mr. Ayangma had to meet. The person inquiring into the complaint examined each criterion. She concluded that criteria b), c) and d) had been met for the regular position and that criteria b) and d) had been met for the temporary position. Mr. Ayangma had to meet all four criteria. Simply put, he did not provide the information which was necessary to meet the criteria set out in s. 2(a) of the *Guideline*. The crucial test that has not been met is the criterion requiring the existence of a strong arguable case, which is a determinative criterion, and consequently, the person designated to inquire into the complaint recommended that the Commission refuse to grant an extension of time.

[40] The *Act* does not require that l'Université retain the most qualified person to fill a position. It is entitled to choose the person who, in its view, best meets the needs of the institution, provided that the selection process and the selections made do not violate human rights.

[41] The minutes of the meeting of the departmental assembly where the ten applications were assessed state that the assembly discarded six applicants, including Mr. Ayangma, after it determined that these applicants did not have the required specialization in human resources management. Mr. Ayangma maintains that the departmental assembly did not properly assess his application; he argues that since he has a doctorate in business administration, he does have the required specialization in human resources management. The *Act* is not intended to provide potential employees with a forum to have their labour grievances heard. The Commission must ensure that there is an arguable case for establishing discrimination before referring a complaint to the next stage of the proceedings.

[42] The Commission's decision to dismiss Mr. Ayangma's complaint concerning the allegations of incidents occurring before July 6, 2014, on the basis that it was not filed within the time limit prescribed by s. 18 of the *Act*, meets the standard of reasonableness. The Commission recognized that it was within its discretion to examine a complaint that was filed after the expiration of the one-year time limit and, also, the report specifies that the criteria have been examined in order to determine whether or not it was warranted to do so. It decided that, in this case, it was not justified to deviate from the one-year time limit prescribed by the *Act*. The Commission's decision to accept the recommendation made in the report falls within the range of possible and acceptable outcomes which are defensible in respect of the relevant facts and the law.

3. Dismissal of the complaint

[43] Deference is owed to the Commission in its decision to refer or not to refer a complaint to the Labour and Employment Board.

[44] The Commission may dismiss a complaint at any stage of the proceedings if it determines that the complaint is without merit (s. 19(2)). The *Act* confers upon the Commission the power to inquire into a complaint to determine if pursuing the matter is warranted. The use of the word "may" in s. 19(2) of the *Act* is a clear indication of the

nature of the power to decide, which is discretionary. It is obvious that at this stage of the filtering process, the Commission has the discretion to dismiss the complaint or to refer it to the next step, and a court owes deference to the Commission's decision (see *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364, at para. 21; *Dupuis v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 1137, [2016] F.C.J. No. 1109, at para. 34; and *McDougall v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2016 NSSC 118, [2016] N.S.J. No. 167, at paras. 31 and 45).

[45] The issues before the Commission fell within the scope of its expertise.

[46] Ms. Schiavoni made two crucial findings. Concerning the incidents occurring on or after July 6, 2014, she concluded that the information on record was [TRANSLATION] "insufficient to establish a strong arguable case for discrimination based on race, national origin, place of origin, colour and age" (para. 244 of the report). Concerning the incidents that occurred before July 6, 2014, she concluded that Mr. Ayangma had [TRANSLATON] "failed to meet the first part of the test" (para. 176 of the report), that is the criterion establishing the existence of "a strong arguable case, both in fact and law", which is one of the four criteria set out in s. 2.0 of the *Guideline*. These two findings led to the conclusion that the complaint was to be dismissed.

[47] In *New Brunswick Human Rights Commission v. Province of New Brunswick (Department of Social Development)*, Justice Robertson of the Court of Appeal instructs us that deference is owed to the Commission's decision at this preliminary stage:

> […] the applicable standard of review is "reasonableness". In the context of "filtering decisions", this translates into a threshold test in which the reviewing court must be satisfied the reasons or record underscoring the recommendation or decision outline a reasonable basis in law and fact for the discrimination complaint to move to the adjudicative stage. In short, the formal reasons or record must disclose an arguable case. Correlatively, a

> finding of *prima facie* discrimination is unnecessary. [para. 6]

[48] The Commission cannot evade its obligation to determine whether or not there is an arguable case for discrimination, and it is only after having made that preliminary determination that the Commission may decide to refer the discrimination complaint to the Labour and Employment Board. The report provides well-written reasons in which the person designated to inquire into the complaint explains why Mr. Ayangma has not succeeded in showing the existence of an arguable case. The Commission concluded that this matter did not show an arguable case for discrimination within the meaning of s. 4 of the *Act*.

[49] Essentially, just as he did in the court below, Mr. Ayangma is asking this Court to once again weigh the evidence considered by the Commission and to make the determination that the Commission must refer the complaint to the Labour and Employment Board. This, obviously, is not the role of a reviewing judge, nor of the Court of Appeal.

[50] In my opinion, the reviewing judge correctly identified and applied the proper standard of review. The Commission's decision meets the standard of reasonableness given that it is transparent, intelligible, justified and well within the range of probable outcomes (see *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 47). It is not open to the reviewing court to substitute its own view of a preferable outcome and it is not "the function of the reviewing court to reweigh the evidence" considered by the decision-maker (see *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paras. 59 and 61, and also *O'Connell, as the Registrar of Motor Vehicles for the Province of New Brunswick v. Maxwell*, at para. 44).

[51] As stated recently by the Supreme Court of Canada in *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, per Gascon J.: "At its core,

reasonableness review recognizes the legitimacy of multiple possible outcomes, even where they are not the court's preferred solution" (para. 55).

[52] In *Attaran v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 37, [2015] F.C.J. No. 100 (QL), the Federal Court of Appeal explained that if the findings of fact made by the Commission are reasonable "then the question will be whether the decision to dismiss the complaint was reasonable, bearing in mind that the decision resulted in a termination of the matter and therefore the range of possible, acceptable outcomes may be narrower" (para. 14). In my opinion, the decision rendered meets the standard of reasonableness; in this case, the dismissal of the complaint was a reasonable conclusion, even if it amounted to a final decision which prevents the continuation of the inquiry into the complaint under the *Act*.

[53] The Commission's decision to dismiss Mr. Ayangma's complaint falls within the range of possible and acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and the law. I agree with the reviewing judge that the decision of the Commission to dismiss the complaint must be affirmed.

C. *Did the reviewing judge err in awarding costs in the amount of $10,000 to l'Université?*

[54] Given that the adjudication of costs falls within the discretion of the judge, the decisions rendered in our Court indicate that deference is owed with respect to orders of this nature. The amount of flexibility that a trial judge has in the exercise of this discretion is tempered by certain limitations; however, a court of appeal will not interfere unless it is established the judge erred in principle or that the amount of costs ordered is too high or patently wrong (see *Douthwright v. Duffy*, 2017 NBCA 60, [2017] N.B.J. No. 308 (QL), at para. 10; *Béliveau v. Town of Sackville*, 2017 NBCA 26, [2017] N.B.J. No. 133 (QL), at paras. 29 and 30).

[55] In this matter, the judge awarded costs of $10,000. At first blush, these may seem rather high. In the majority of cases, the hearing of an application for judicial review takes half a day or less and the costs awarded are between $2,500 and $5,000. In this case, the application took three days. The application record was voluminous; it contained close to 1,500 pages.

[56] No doubt the judge had this in mind when he made the following comments:

> [TRANSLATION]
> Although, in these reasons, our Court did not feel it necessary to cite dozens of pages of case law, it cannot overlook the fact that the respondent and its counsel obviously had to spend a lot of time, effort and energy in trying to refute the multiple submissions and arguments presented by Mr. Ayangma and in so doing the respondent surely must have incurred considerable expenditure.
>
> Not only must costs follow the event, but they must also, as far as reasonable, take into consideration what the successful party had to go through to defend its interests.
>
> [paras. 42-43]

[57] In the present case, the application judge is in a better position to determine the issues relating to costs in the judicial review. He made a discretionary order which is not clearly wrong. Taking into account the applicable standard of review, there is no reason to change the amount of costs.

VI. Disposition

[58] This appeal does not raise any ground which would justify intervention by this Court. I would dismiss the appeal with costs, which I would fix at $3,000.