

COURT OF APPEAL OF  
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK

121-22-CA

HIS MAJESTY THE KING IN RIGHT OF THE  
PROVINCE OF NEW BRUNSWICK,  
REPRESENTED BY THE DEPARTMENT OF  
NATURAL RESOURCES AND ENERGY  
DEVELOPMENT

APPELLANT

- and -

MARGARET-ANN BLANEY

RESPONDENT

Natural Resources and Energy Development v.  
Margaret-Ann Blaney, 2023 NBCA 61

CORAM:

The Honourable Justice Quigg  
The Honourable Justice LaVigne  
The Honourable Justice LeBlond

Appeal from a decision of the Court of King's  
Bench:  
November 22, 2022

History of Case:

Decision under appeal:  
2022 NBKB 229

Preliminary or incidental proceedings:  
[2022] N.B.J. No. 319

Appeal heard:  
April 26, 2023

Judgment rendered:  
July 13, 2023

Reasons for judgment by:  
The Honourable Justice LeBlond

SA MAJESTÉ LE ROI DU CHEF DE LA  
PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK,  
REPRÉSENTÉE PAR LE MINISTÈRE DES  
RESSOURCES NATURELLES ET DU  
DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE

APPELANT

- et -

MARGARET-ANN BLANEY

INTIMÉE

Ministère des Ressources naturelles et du  
Développement de l'énergie c. Margaret-Ann  
Blaney, 2023 NBCA 61

CORAM :

l'honorable juge Quigg  
l'honorable juge LaVigne  
l'honorable juge LeBlond

Appel d'une décision de la Cour du Banc du Roi :  
le 22 novembre 2022

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :  
2022 NBBR 229

Procédures préliminaires ou accessoires :  
[2022] A.N.-B. n° 319

Appel entendu :  
le 26 avril 2023

Jugement rendu :  
le 13 juillet 2023

Motifs de jugement :  
l'honorable juge LeBlond

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

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

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:  
Keith Mullin

Pour l'appelant :  
Keith Mullin

For the respondent:  
Christopher D. J. Isnor

Pour l'intimée :  
Christopher D.J. Isnor

THE COURT

LA COUR

The appeal is dismissed with costs of \$3,000 payable to the respondent.

L'appel est rejeté et des dépens de 3 000 \$ sont adjugés à l'intimée.

The judgment of the Court was delivered by

LEBLOND, J.A.

I. Introduction

[1] On June 4, 2012, Margaret-Ann Blaney, a former Progressive Conservative member of the New Brunswick Legislative Assembly, was appointed President and CEO of Efficiency NB. During the 2014 provincial election campaign, the New Brunswick Liberal Association made several campaign commitments which directly targeted Ms. Blaney, characterizing her appointment as “political patronage.” Following the election of September 22, 2014, the Liberal government took steps to eliminate Ms. Blaney’s position as well as Efficiency NB by dissolving the organization altogether. The government purported to do this by enacting *An Act to Dissolve the Energy Efficiency and Conservation Agency of New Brunswick*, S.N.B. 2015, c. 3. Certain provisions of the *Act to Dissolve* were made retroactive to October 16, 2014. It received Royal Assent on March 27, 2015, and, subject to the sections which received retroactive application, as discussed below, it came into effect on April 1, 2015.

[2] Between October 6 and 14, 2014, Ms. Blaney was advised by government representatives not to report to work. Her access to her computer and email address was blocked, and she was told to retrieve her personal effects from her office immediately.

[3] On March 10, 2015, Ms. Blaney filed a complaint under the *Human Rights Act*, R.S.N.B. 2011, c. 171, (the “Complaint”) in which she sought an investigation into her allegation that the elimination of her position was in breach of the *Human Rights Act* as it was politically motivated. She alleged she had been the victim of discrimination in employment because of her political belief or activity.

[4] While the Human Rights Commission initially denied the Complaint on the ground it lacked jurisdiction to investigate given the provisions of ss. 2(13) and (14) of the *Act to Dissolve*, it later revised its position to determine it had jurisdiction to deal

with some of the events germane to the Complaint because they occurred before a particular section of the *Act* came into effect on October 16, 2014. The Commission therefore decided to institute an inquiry relating to the incidents which occurred between October 6 and 14, 2014, by referring the Complaint to the New Brunswick Labour and Employment Board. As a result, the Province filed an application for judicial review of the Commission's decision to pursue the matter. The Chair of the Board of Inquiry refused to proceed until the jurisdiction issue was judicially determined.

[5] The application judge ruled the Commission's decision to refer the matter to the Board of Inquiry should not be quashed and he dismissed the application. The Province appeals that decision. For the reasons set out below, I would dismiss the appeal.

## II. Facts

[6] Ms. Blaney was active in politics before her first election to the Legislative Assembly in 1999. Following that election, she served continuously as an MLA and except for 2006 – 2010, as a Cabinet Minister in several portfolios until May 2012, when she announced her resignation and accepted an appointment with Efficiency NB effective May 15, 2012. She signed a five-year contract with the Province.

[7] During the 2014 provincial election campaign, the Liberal Party made commitments which directly targeted Ms. Blaney and characterized her appointment as "political patronage." The Liberal Party formed the government following the election of September 22, 2014, and, very shortly thereafter, took steps to remove Ms. Blaney from her position and eliminate Efficiency NB. During the period of October 6 to 14, 2014, her access to her computer and office was blocked; she was told not to report for work and was asked to remove her personal belongings from her office immediately.

[8] In December 2014, the *Act to Dissolve* was given first reading before the Legislative Assembly. Between the time it was given second and third readings and ultimately received Royal Assent, Ms. Blaney filed her Complaint with the Human Rights Commission.

[9] Sections 2(13)(b) and 2(14) of the *Act to Dissolve* were given retroactive effect to October 16, 2014. Section 2(13)(a) came into effect on April 1, 2015. For ease of reference, I reproduce the text of ss. 2(13) and (14):

**Dissolution of Agency**

**Dissolution de l'Agence**

[...]

[...]

2(13) No action, application or other proceeding lies or shall be instituted against the Agency, the Corporation, the Minister, the acting President or the Crown in right of the Province before any court or administrative body in the Province as a result of

2(13) Bénéficiaire de l'immunité de poursuite engagée par voie d'action, de demande, de requête ou autre instance devant tout tribunal ou organisme administratif dans la province, l'Agence, la Société, le ministre, le président intérimaire ou la Couronne du chef de la province pour l'une des raisons suivantes :

- (a) the dissolution of the Agency,
- (b) the revocation of the appointment of the President, or
- (c) the revocation of the appointments of other members of the Board.

- a) la dissolution de l'Agence;
- b) la révocation de la nomination du président;
- c) la révocation des nominations des autres membres du conseil.

2(14) Without restricting the generality of subsection (13), no action, application or other proceeding for dismissal, whether express, implied or constructive, lies or shall be instituted against the Agency, the Corporation, the Minister, the acting President or the Crown in right of the Province before any court or administrative body in the Province as a result of the revocation of the appointment of the President.

2(14) Sans que soit restreinte la portée du paragraphe (13), bénéficiaire de l'immunité de poursuite engagée par voie d'action, de requête, de demande ou autre instance devant tout tribunal ou organisme administratif dans la province, pour congédiement, qu'il soit de manière expresse, implicite ou par interprétation, l'Agence, la Société, le ministre, le président intérimaire ou la Couronne du chef de la province en raison de la révocation de la nomination du président.

[10] On May 8, 2015, the Province denied the Complaint and asked the Commission that it be dismissed. Ms. Blaney responded by reiterating her position that an investigation was necessary. On April 28, 2016, the Commission asked to interview two government representatives who interacted with Ms. Blaney in the October 6 to 14,

2014 period but the Province refused, arguing the Commission did not have jurisdiction to investigate because of the provisions of ss. 2(13) and (14) of the *Act*. On May 7, 2016, the Commission advised the parties it would investigate. Counsel for the parties made their submissions to the Commission on the jurisdiction issue which led to a case analysis report prepared by a Commission officer. The report recommended that, pursuant to s. 19(2) of the *Human Rights Act*, the Commission dismiss the Complaint on the basis it lacked jurisdiction to investigate. At the time of the report, s. 19(2) of the *Human Rights Act* read as follows:

**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.

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

[11] Counsel for both parties prepared formal responses to the case analysis report and submitted them to the Commission. An addendum to the original report was prepared by Commission staff again recommending it dismiss the Complaint pursuant to s. 19(2) of the *Human Rights Act* for lack of jurisdiction. By this point, s. 19(2) had been amended and now read:

**19(2)** The Commission may dismiss a complaint at any stage of the proceedings, in whole or in part, if the Commission in its discretion determines

**19(2)** À toute étape de son examen, la Commission peut rejeter la plainte dont elle est saisie en tout ou en partie si, à son appréciation, elle estime :

- (a) the complaint is without merit,
- (b) the complaint is frivolous, vexatious or made in bad faith,
- (c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission,
- (d) the complaint has already been dealt with in another proceeding,
- (e) the complainant has abandoned the complaint, or
- (f) the complainant has declined a

- a) que la plainte est non fondée;
- b) qu'elle est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;
- c) qu'elle ne relève pas de sa compétence;
- d) qu'elle a déjà fait l'objet d'une autre instance;
- e) que le plaignant l'a abandonnée;
- f) que le plaignant a décliné une offre

settlement offer that the Commission considers fair and reasonable.

de règlement que la Commission considère juste et raisonnable.

[12] Staff again recommended the Commission dismiss the complaint for lack of jurisdiction. However, in late September 2017, the Commission advised counsel it had directed its staff to seek a legal opinion on the effect of the *Act to Dissolve*.

[13] On March 13, 2019, a further addendum to the case analysis report was produced by Commission staff. It revised its earlier position and was now recommending the Commission not dismiss the aspects of the Complaint pertaining to the events which occurred from October 6 to 14, 2014, because they predated the retroactive effect of ss. 2(13)(b) and 2(14). Staff also recommended the Commission not dismiss aspects of the Complaint pertaining to Ms. Blaney's contractual entitlements.

[14] The Commission's response to counsel was formalized in a letter dated September 17, 2019. It concluded with the following dispositions, which became the subject of the first application for judicial review referenced in paragraph 17 below:

1. The aspects of the Complaint pertaining to incidents occurring on or after October 16, 2014, were dismissed for lack of jurisdiction. This decision was made pursuant to s. 19(2) of the *Human Rights Act*. The October 16 cut-off was selected as that was the date s. 2(13)(b) of the *Act to Dissolve* came into force, which was prior to the filing of the Complaint;
2. The aspects of the Complaint pertaining to incidents which are alleged to have occurred from October 6 to 14, 2014, were not dismissed as the *Act to Dissolve* did not come into force prior to that time and the Commission retained jurisdiction to investigate; and
3. Because s. 2(13)(a) of the *Act to Dissolve* came into force on April 1, 2015, which was after the filing of the Complaint, the aspects of the Complaint pertaining to contractual entitlements and Ms. Blaney's ability to seek a remedy pursuant to s. 22(1) of the *Act* was also not dismissed.

[15] The Commission advised counsel that the investigation with respect to items 2 and 3 would proceed.

[16] On December 12, 2019, the Province filed an application for judicial review of the Commission's decision of September 17, 2019. That application was dismissed as being premature because the Commission's investigation was ongoing.

[17] On September 23, 2021, the Commission concluded its investigation and referred the matter to the Board of Inquiry. The Commission maintained its earlier decision not to dismiss the aspects of the Complaint referenced above. On December 22, 2021, the Province filed another application for judicial review, essentially reviving the first one, but this time it sought to quash the referral to the Board of Inquiry.

[18] On March 12, 2022, the Chair of the Board of Inquiry indicated he would not deal with the jurisdiction issue and directed that the courts determine it. He cited the close working relationship between the Board and the Commission as the reason for not dealing with it himself. I would note that this was not a valid basis for refusing to determine an issue he was required to rule upon. The Province proceeded with the second judicial review application.

[19] The second application was heard on October 5, 2022. It was dismissed largely on the basis that the *Act to Dissolve* did not contain sufficiently clear language to bar certain aspects of the Complaint over which the Commission had concluded it had jurisdiction. That decision now forms the basis of this appeal.

### III. Grounds of Appeal

[20] The Province raises the following grounds:

- a. The Commission's decision not to dismiss certain aspects of the Complaint and to forward the matter to the Labour and Employment



Board to act as a Board of Inquiry, was incorrect and unreasonable, based on the facts and law.

- b. The decision of the Human Rights Commission to proceed with the Complaint violates the *Act to Dissolve*, including, but not limited to, ss. 2(13) and (14). It also violates s. 19(2)(c) of the *Human Rights Act*.
- c. The application judge, in interpreting the *Act to Dissolve*, did not consider that both the French and English versions of a provision must be considered as they are equally authoritative, in violation of the *Official Languages Act*, S.N.B. 2002, c. O-0.5, as interpreted by the Court of Appeal.
- d. The Commission is without jurisdiction to hear the Complaint pursuant to s. 19(2) of the *Human Rights Act* as it is the *Act to Dissolve* and its effects that are the subject of the complaint. The investigation of the complaint infringes the dignity, integrity, and efficient functioning of the Legislature, which is preserved through parliamentary privilege which, once established, is afforded constitutional status and is immune from review.
- e. The Commission gave an incorrect and unreasonable interpretation of ss. 2 and 4 of the *Human Rights Act* in its determination that this was an employment matter, as it is the *Act to Dissolve* and its effects that are the subject of the complaint and not something done by an employer.
- f. The application judge conflated the arguments relating to the interpretation of the *Act to Dissolve*, constitutional immunity and the Commission's attack on legislation not being an employment situation.
- g. The decision of the application judge does not conform with how a judicial review of an administrative body's decision should be performed in light of the Supreme Court's instructions in *Canada (Minister of*

*Citizenship and Immigration*) v. *Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653. The application judge, among other things, performed a *de novo* analysis of the matter.

The parties accept that the question whether Ms. Blaney was in an employer/employee relationship with the Province does not need to be determined in this appeal. It was not fully debated before the application judge and may be an issue for the Board of Inquiry should the matter proceed before it further to the Court's disposition of this appeal. As noted above, grounds (e) and (f) were not argued before us nor were they fully argued before the application judge. Given the remaining grounds are so closely intertwined, the analysis below addresses them globally.

#### IV. Standards of Review

[21] On an appeal from a judicial review, the Court steps into the application judge's position and reviews the decision to determine whether the correct standard of review was selected and whether it was properly applied (see *Regional Health Authority B, doing business as Horizon Health Network v. Dr. deVries*, 2022 NBCA 20, [2022] N.B.J. No. 94 (QL); *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Ayotte v. Université de Moncton*, 2021 NBCA 15, [2021] N.B.J. No. 70 (QL)). The Court's analysis must therefore focus on the administrative decision and conduct its own reasonableness assessment of it: *Canadian Union of Public Employees, Local 3515 v. Dieppe (City)*, 2019 NBCA 11, [2019] N.B.J. No. 21 (QL). Here, the application judge applied the reasonableness standard with respect to all issues raised by the Province. If his assessment complies with the principles of reasonableness set out in *Vavilov*, his disposition must be left undisturbed.

[22] Moreover, any exercise of discretion by the Commission, which is integral to the reasonableness of its decision, must be given deference.

[23] Ms. Blaney argues the reasonableness standard applies to all of the Province's grounds of appeal. The Province agrees that standard applies to all the

grounds except ground (d), which raises the issue of parliamentary privilege. The Province asserts that ground is subject to review under the correctness standard. For the reasons which immediately follow relating to this ground, I am of the view it is subject to the reasonableness standard of review and the application judge was correct in his application of that standard.

*Ground (d): standard of review on question of parliamentary privilege*

[24] The Province submits the parliamentary privilege argument it advances places that issue in the “constitutional exception” category set out in *Vavilov* and it is subject to review based on correctness. It asserts the application judge erred in subjecting that issue to the reasonableness review. As noted, I respectfully disagree.

[25] In *Vavilov*, the Supreme Court deals with the constitutional question exception at paragraphs 55-57. It confirms that those questions deal with issues of division of powers between Parliament and the provincial legislatures, or the relationship between the legislative component of government and the other branches of the state, as well as with other constitutional matters which require final and determinate answers from the courts.

[26] However, the constitutionality of the *Act to Dissolve* is not the issue here. The parliamentary privilege ground of appeal goes to a legislature’s ability to legislate without court interference. That is not in play in this case. Parliamentary privilege does not extend to preventing courts from interpreting the “scope” of legislation, once enacted. In my view, the constitutional exception has no application here.

[27] In its written submission, the Province also focuses on another exception to the reasonableness standard of review set out in *Vavilov*, the “general question of law of central importance to the legal system” exception, which also attracts review based on correctness. The Province asserts paragraph 60 of *Vavilov* includes “parliamentary privilege” as a concept that falls into this category. However, a close examination of that section of *Vavilov* makes clear that what the Supreme Court addressed in this category is

the “scope” of parliamentary privilege which needs to be examined in its proper context. In *Vavilov*, the Supreme Court cites its decision in *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687, as an example to illustrate the point. While parliamentary privilege itself may be reviewed under the correctness standard in a situation where a legislature’s attempt to legislate is challenged, the privilege has no further application once the legislation is passed. The interpretation of the legislation is then reviewed for reasonableness.

[28] In *Chagnon*, the president of Quebec’s National Assembly objected to an arbitrator’s jurisdiction to hear the grievances of dismissed security guards employed by it, pursuant to the applicable legislation, on the basis their dismissal was immune from review because of parliamentary privilege over the management of legislative employees. The Supreme Court held the dismissals were not protected by parliamentary privilege and could be reviewed by the arbitrator.

[29] The scope of parliamentary privilege is defined by the purpose it serves, namely the protection of legislators in the discharge of their legislative and deliberative functions. The protection the privilege provides cannot exceed its purpose. A purposive approach must therefore be taken in analyzing parliamentary privilege.

[30] Again, while the standard of review applicable to a determination of whether parliamentary privilege applies is correctness, that is not the issue in this appeal. No one is challenging the New Brunswick legislature’s authority to enact the *Act to Dissolve*. What is challenged is its interpretation in terms of its scope and whether it applies to events which occurred before it came into effect and whether these events amounted to discrimination against Ms. Blaney.

[31] In *Chagnon*, the Supreme Court ruled that permitting the enforcement of basic employment and labour law protections did not undermine the National Assembly’s independence. Similarly, in this case, permitting the Commission to investigate whether the *Act to Dissolve* ousts its jurisdiction to investigate a complaint of violation of a legislated human right does not undermine the New Brunswick Legislature’s

independence. Therefore, when viewed in its proper context, the standard of review for ground (d) is reasonableness.

V. Analysis

[32] Before the application judge, the Province focused on the interpretation of the *Act to Dissolve* through the lens of parliamentary privilege whereas Ms. Blaney focused on the reasonableness of the Commission's determination it had jurisdiction to investigate the Complaint, based on its interpretation of the *Act*, and then refer the matter to the Board of Inquiry. On its interpretation, the Commission concluded its jurisdiction was not completely ousted. Given that the *Human Rights Act* is quasi-constitutional (see *Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink et al.*, [1982] 2 S.C.R. 145, [1982] S.C.J. No. 65 (QL)), it supersedes conflicting acts unless a contrary intention is "clearly" expressed in the conflicting statute. The Commission determined the *Act to Dissolve* did not do that. In fact, the *Act to Dissolve* makes no mention of superseding the *Human Rights Act* nor even of discrimination generally.

[33] The application judge's review of the Commission's interpretation of the *Act to Dissolve* resulted in his determination that it did not remove an individual's right to invoke the *Human Rights Act* to seek redress if a recognized human right violation had occurred. The *Act* lacked the specificity required at law to achieve that end.

[34] The application judge then reverted to the Commission's decision of September 23, 2021, to have the matter referred to the Board of Inquiry and says the "Commission was not unreasonable to interpret its authority" to do so. He ruled the Commission was reasonable in taking a "purposeful approach to its interpretation" in light of the fact the "enforcement process enshrined in the [*Human Rights Act*]" (para. 45) is stated in the preamble of that *Act* to be a "governing principle." This is entirely consistent with *Vavilov* in that an administrative decision maker's interpretation of a statute must be consistent with the text, context and purpose of the provision, applying its particular insight to the *Act to Dissolve*, in this case the human rights insight (para. 121).

[35] In the application judge's view, the Commission's decision to refer the matter to the Board of Inquiry reflected "reasoned consideration of interpreting the purposes of the [*Human Rights Act*] in a manner consistent with the *Act to Dissolve*" (para. 46). In other words, in his view, the Commission's decision met the *Vavilov* criteria for reasonableness throughout. Moreover, he was of the view the Commission's decision was reasonable and consistent with the principles of justification and transparency given the analysis contained in the record prepared by Commission staff which became the Commission's reasons. I agree.

[36] In its submissions, the Province argues the Commission wishes to investigate the "underlying motives of legislators when the legislation on its face does not violate the *Human Rights Act*." First, there is nothing in the record about investigating underlying motives. Second, the Commission referred the matter to the Board of Inquiry so that it can determine whether the legislation accomplishes its stated objective in accordance with the law. Prior to deciding to refer the matter to the Board of Inquiry, the Commission was perfectly capable of examining the effect of the legislation to determine whether it was an arguable case for discrimination.

[37] What is at stake here is the interpretation of the *Act to Dissolve*. *Vavilov* is clear that matters of statutory interpretation of a competing or conflicting statute within the context of an administrative review are to be done on the standard of reasonableness. Where reasonableness is the applicable standard on a question of statutory interpretation, the reviewing court does not undertake a *de novo* analysis. Instead, the court is to examine the administrative decision as a whole including its outcome (*Vavilov*, at para. 116). That is what the application judge did.

[38] The Province then focuses its argument on the language of s. 2 of the *Act to Dissolve*. It asserts the words "[n]o [...] proceeding lies" in s. 2 ousts the Commission's jurisdiction to investigate the Complaint. First, s. 2 is expressed in the present tense. Pursuant to s. 12 of the *Interpretation Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-13, "[...] whenever a matter or thing is expressed in the present tense, it shall be applied to the circumstances as they arise [...]" Thus, the critical factor is to ascertain the date each

section of the *Act to Dissolve* takes effect. The Commission correctly noted the distinction between the express retroactive effect of s. 2(13)(b) and the prospective effect of s. 2(13)(a).

[39] Second, and more importantly, given the case deals with allegations of Ms. Blaney's human rights, the bar for ousting the jurisdiction of the Commission is much higher than the level the Province argues in terms of the clarity of the language required to prevent recognition and enforcement of an acknowledged human right.

[40] The Supreme Court has set a very high standard as to what a legislature must do in order to oust the jurisdiction of a human rights commission. In *Heerspink*, the Supreme Court determined that a province's human rights legislation is to be considered a fundamental law of the province that carries with it a "quasi-constitutional" status. The Supreme Court specifically stressed the importance of values prescribed by provincial human rights legislation to its citizens. Concurring with the majority, Lamer, J., as he then was, wrote:

When the subject matter of a law is said to be the comprehensive statement of "human rights" of the people living in that jurisdiction, then there is no doubt in my mind that the people of that jurisdiction have through their legislature clearly indicated that they consider that law, and the values it endeavors to buttress and protect, are, save their constitutional laws, more important than all others [pp. 157-158].

[41] Given the fundamental nature of the rights protected by human rights legislation, the Supreme Court in *Heerspink* required that citizens should not be stripped of such protections except with the clearest of language. Lamer J. wrote further:

[...] short of that legislature speaking to the contrary in **express and unequivocal language** in the Code or in some other enactment, it is intended that the **Code supersede all other laws when conflict arises**.

[...] [T]he *Human Rights Code*, when in conflict with "particular and specific legislation", is not to be treated as

another ordinary law of general application. It should be recognized for what it is, a fundamental law. [Emphasis added; p. 158]

[42] The conflict here is arguably, in the Commission's view, between the preamble, s. 2.1 and s. 3 of the *Human Rights Act* when contrasted with s. 2 of the *Act to Dissolve*. The preamble of the *Human Rights Act* provides in part:

[It is] the fundamental principle that all persons are equal in dignity and human rights without regard to [...] political belief or activity is a governing principle sanctioned by the laws of New Brunswick; and

[...]

[H]uman rights must be guaranteed by the rule of law[.]

[43] Sections 2.1 and 3 of the *Human Rights Act* state:

**Prohibited grounds of discrimination**

**Motifs de distinction illicite**

**2.1** For the purposes of this *Act*, the prohibited grounds of discrimination are

**2.1** Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur :

(a) race,

a) la race;

(b) colour,

b) la couleur;

(c) national origin,

c) l'origine nationale;

(d) ancestry,

d) l'ascendance;

(e) place of origin,

e) le lieu d'origine;

(f) creed or religion,

f) la croyance ou la religion;

(g) age,

g) l'âge;

(h) physical disability,

h) l'incapacité physique;

(i) mental disability,

i) l'incapacité mentale;

(j) marital status,

j) l'état matrimonial;



(k) family status,	k) la situation de famille;
(l) sex,	l) le sexe;
(m)sexual orientation,	m) l'orientation sexuelle;
(n) gender identity or expression,	n) l'identité ou l'expression de genre;
(o) social condition, and	o) la condition sociale;
(p) political belief or activity.	p) les convictions ou les activités politiques.

**This Act binds the Crown in right of the Province**

**Obligation de la Couronne du chef de la province**

**3** This *Act* binds the Crown in right of the Province.

**3** La présente loi lie la Couronne du chef de la province.

[44] The clarity required by the Supreme Court in *Heerspink* has been sought by other appellate courts in Canada. In *Cadillac Fairview Corp. v. Saskatchewan (Human Rights Commission)*, [1999] S.J. No. 217 (QL) (C.A.), the Saskatchewan Court of Appeal stated:

The Supreme Court of Canada has stated that when human rights legislation comes into conflict with other, more specific legislation, the provisions of the Code prevail. Next to constitutional laws, human rights provisions are more important than all other laws. They have been defined as quasi constitutional rights and statutes. They are not treated as laws of general application but rather as fundamental laws. Unless the legislature has expressly provided otherwise, the Code takes precedence over all other laws when there is a conflict. [Emphasis added; para. 29 cited to QL.]

[45] The Nova Scotia Court of Appeal in *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2008 NSCA 21, [2008] N.S.J. No. 92 (QL), also emphasized the burden placed on provincial legislatures by the *Heerspink* decision:

From my review of the cases decided subsequent to *Heerspink*, I am satisfied that human rights legislation will supersede conflicting Acts, whether or not there is a supremacy clause, unless a contrary intention is clearly expressed in the conflicting statute. [...] [Emphasis added; para. 70.]

[46] In this case, the Commission determined the *Act to Dissolve* fails to meet the bar established by *Heerspink* because it does not clearly, unequivocally, or expressly override the primacy of the *Human Rights Act*. Moreover, it does not oust the Commission's jurisdiction.

[47] The application judge agreed it was reasonable for the Commission to reject an interpretation of the *Act to Dissolve* that would remove an individual's human rights in this fashion. This was a proper use of the reasonableness analysis by the application judge in this case.

[48] It was reasonable for the Commission to conduct its investigation and to remit the matter to the Board of Inquiry on the view that the wording of the *Act to Dissolve* and, specifically, s. 2(13), is not sufficiently specific to conclude that the Legislature intended to override the *Human Rights Act* in respect of the subject matter of this Complaint. While the *Act to Dissolve* generally refers to "other proceeding" before "any court or administrative body," the hallmark specificity demanded by the Supreme Court, in the Commission's view, is missing. The Commission is of the view there is nothing in the general language of the *Act to Dissolve* which satisfies the test in *Heerspink*.

[49] Furthermore, the Commission determined the words "[n]o action, application or other proceeding lies [...]" apply to all paragraphs of s. 2(13). If the intent was that s. 2(13)(a) and s. 2(13)(b) have the same retroactive effect, they would not have been given different enactment dates. The interpretation of the term "[n]o [...] proceeding lies" should be such that no actions, application or other proceedings can be brought from the date of the enactment of the particular subsection. In this case, that would affect any complaints which were filed on or after April 1, 2015 (or October 16,

2014, in the case of s. 2(13)(b)) but, again in the Commission's view, could not have the retroactive effect of eliminating rights which existed before the legislation came into force and effect. In my view, and that of the application judge, that was a reasonable position to take.

[50] As a result of the above, the Commission interpreted the wording of s. 2(13) of the *Act to Dissolve* reasonably considering the legal principles set forth by the Supreme Court. Accordingly, the Commission's decision was a reasonable product of the exercise of its discretion.

[51] Finally, a word on the Province's ground of appeal relating to the application of both versions of the impugned sections of the *Act to Dissolve*. The application judge did consider the French version of the legislation in his decision. He concluded there was no substantive difference between the French and English versions of the *Act* which would change its interpretation. Although this issue was not argued before the Commission, the application judge did not commit any reversible error on this point.

## VI. Conclusion

[52] In this case, the discrimination alleged in the Complaint is that the *Act to Dissolve* had a discriminatory effect on Ms. Blaney's rights under the *Human Rights Act*. The Complaint was not made with respect to any comments said or documents prepared by the Legislature while debating the *Act*. Rather, the Commission was asked to investigate and assess the effect of the *Act to Dissolve* on Ms. Blaney in terms of whether any of her human rights had arguably been violated. I adopt the application judge's conclusion on that score. He wrote:

[...] the Commission had completed its investigation and determined sufficient information existed to support an arguable case of discrimination based on the prohibited ground of political activity or belief and, as a result, the matter was being referred to a Board of Inquiry through the Labour and Employment Board. [para. 12]

[53] In my view, the Commission's disposition was reasonable. As a result, I conclude the application judge both identified and applied the correct standard in reviewing the Commission's decision.

VII. Disposition

[54] I would dismiss the appeal with costs of \$3000 payable to the respondent. Nothing contained in these reasons should in any way be taken to impact the ultimate disposition of Ms. Blaney's Complaint by the Board of Inquiry. This decision simply confirms the reasonableness of the Commission's exercise of discretion pursuant to s. 23(1) of the *Human Rights Act* to refer the Complaint to the Board of Inquiry.

LE JUGE LEBLOND

I. Introduction

[1] Le 4 juin 2012, Margaret-Ann Blaney, une ancienne députée progressiste-conservatrice de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, a été nommée présidente et chef de la direction d'Effacité NB. Au cours de la campagne électorale provinciale de 2014, l'Association libérale du Nouveau-Brunswick a pris plusieurs engagements ciblant directement M<sup>me</sup> Blaney, qualifiant sa nomination de [TRADUCTION] « favoritisme politique ». Après l'élection du 22 septembre 2014, le gouvernement libéral a pris des mesures pour éliminer le poste de M<sup>me</sup> Blaney ainsi qu'Effacité NB en procédant à la dissolution complète de l'organisme. Le gouvernement a voulu y arriver par l'adoption de la *Loi prévoyant la dissolution de l'Agence de l'efficacité et de la conservation énergétiques du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 2015, ch. 3. Certaines dispositions de cette loi se sont vu accorder un effet rétroactif au 16 octobre 2014. La sanction royale a été obtenue le 27 mars 2015 et, à l'exception des articles dont l'application était rétroactive, comme nous le verrons plus loin, la *Loi prévoyant la dissolution* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015.

[2] Entre le 6 et le 14 octobre 2014, des représentants du gouvernement ont informé M<sup>me</sup> Blaney de ne pas se présenter au travail. Son accès à son ordinateur et à son compte de courriel a été bloqué et on lui a dit d'aller récupérer ses effets personnels dans son bureau immédiatement.

[3] Le 10 mars 2015, M<sup>me</sup> Blaney a déposé une plainte sous le régime de la *Loi sur les droits de la personne*, L.R.N.-B. 2011, ch. 171, (la plainte) dans laquelle elle alléguait que l'abolition de son poste constituait une violation de la *Loi sur les droits de la personne*, car elle était motivée par des considérations politiques, et demandait qu'une enquête soit menée. Selon elle, elle avait été victime de discrimination en matière d'emploi en raison de ses convictions et activités politiques.

[4] La Commission des droits de la personne a d'abord refusé d'instruire la plainte au motif qu'elle ne possédait pas la compétence requise pour enquêter compte tenu des par. 2(13) et (14) de la *Loi prévoyant la dissolution*, mais elle est plus tard revenue sur cette conclusion et a décidé qu'elle était compétente pour examiner certains événements se rapportant à la plainte, car ils étaient survenus avant l'entrée en vigueur d'un article particulier de cette loi, le 16 octobre 2014. La Commission a donc décidé d'instituer une enquête sur les incidents survenus entre le 6 et le 14 octobre 2014, en renvoyant la plainte à la Commission du travail et de l'emploi du Nouveau-Brunswick. En conséquence, la Province a déposé une requête en révision judiciaire de la décision de la Commission de poursuivre le traitement du dossier. Le président de la commission d'enquête a refusé de procéder jusqu'à ce que la question de la compétence soit tranchée par un tribunal.

[5] Le juge saisi de la requête a conclu que la décision de la Commission de renvoyer la plainte à la commission d'enquête ne devait pas être annulée et a rejeté la requête. La Province appelle de cette décision. Pour les motifs que j'exposerai ci-dessous, je suis d'avis de rejeter l'appel.

## II. Faits

[6] M<sup>me</sup> Blaney était active sur la scène politique avant d'être élue pour la première fois à l'Assemblée législative en 1999. Après cette élection, elle a toujours siégé comme députée provinciale et, sauf de 2006 à 2010, a été ministre de divers portefeuilles jusqu'en mai 2012, où elle a annoncé sa démission et accepté une nomination à Efficacité NB prenant effet le 15 mai 2012. Elle a signé un contrat de cinq ans avec la Province.

[7] Au cours de la campagne électorale provinciale de 2014, le Parti libéral a pris des engagements ciblant directement M<sup>me</sup> Blaney et qualifiant sa nomination de [TRADUCTION] « favoritisme politique ». Le Parti libéral a formé le gouvernement après l'élection du 22 septembre 2014 et, très peu de temps après, a pris des mesures pour

révoquer la nomination de M<sup>me</sup> Blaney et éliminer Efficacité NB. Au cours de la période entre le 6 et le 14 octobre 2014, son accès à son ordinateur et à son bureau a été bloqué; on lui a dit de ne pas se présenter au travail et on lui a demandé de récupérer ses effets personnels dans son bureau immédiatement.

[8] En décembre 2014, la *Loi prévoyant la dissolution* a été déposée en première lecture à l'Assemblée législative. Entre la deuxième lecture de cette loi, sa troisième lecture et le moment où elle a fini par recevoir la sanction royale, M<sup>me</sup> Blaney avait déposé sa plainte auprès de la Commission des droits de la personne. Elle était datée du 9 février 2015.

[9] L'alinéa 2(13)b) et le par. 2(14) de la *Loi prévoyant la dissolution* se sont vu accorder un effet rétroactif au 16 octobre 2014. L'alinéa 2(13)a) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015. Par souci de commodité, je reproduis ici le libellé des par. 2(13) et (14) :

**Dissolution of Agency**

**Dissolution de l'Agence**

[...]

[...]

2(13) No action, application or other proceeding lies or shall be instituted against the Agency, the Corporation, the Minister, the acting President or the Crown in right of the Province before any court or administrative body in the Province as a result of

2(13) Bénéficient de l'immunité de poursuite engagée par voie d'action, de demande, de requête ou autre instance devant tout tribunal ou organisme administratif dans la province, l'Agence, la Société, le ministre, le président intérimaire ou la Couronne du chef de la province pour l'une des raisons suivantes :

(a) the dissolution of the Agency,

a) la dissolution de l'Agence;

(b) the revocation of the appointment of the President, or

b) la révocation de la nomination du président;

(c) the revocation of the appointments of other members of the Board.

c) la révocation des nominations des autres membres du conseil.

2(14) Without restricting the generality of subsection (13), no action, application or

2(14) Sans que soit restreinte la portée du paragraphe (13), bénéficient de

other proceeding for dismissal, whether express, implied or constructive, lies or shall be instituted against the Agency, the Corporation, the Minister, the acting President or the Crown in right of the Province before any court or administrative body in the Province as a result of the revocation of the appointment of the President.

l'immunité de poursuite engagée par voie d'action, de requête, de demande ou autre instance devant tout tribunal ou organisme administratif dans la province, pour congédiement, qu'il soit de manière expresse, implicite ou par interprétation, l'Agence, la Société, le ministre, le président intérimaire ou la Couronne du chef de la province en raison de la révocation de la nomination du président.

[10] Le 8 mai 2015, la Province a nié la plainte et demandé à la Commission de la rejeter. M<sup>me</sup> Blaney a répondu en répétant qu'une enquête était nécessaire. Le 28 avril 2016, la Commission a demandé à interroger deux représentants du gouvernement qui avaient interagi avec M<sup>me</sup> Blaney au cours de la période comprise entre le 6 et le 14 octobre 2014, mais la Province a refusé, affirmant que la Commission n'avait pas compétence pour enquêter compte tenu des par. 2(13) et (14) de la *Loi prévoyant la dissolution*. Le 7 mai 2016, la Commission a informé les parties qu'elle allait procéder à une enquête. Les avocats des parties ont présenté à la Commission leurs observations sur la question de la compétence, après quoi un fonctionnaire de la Commission a préparé un rapport d'analyse de dossier. Dans celui-ci, on recommandait à la Commission de rejeter la plainte sur le fondement du par. 19(2) de la *Loi sur les droits de la personne* au motif qu'elle n'avait pas la compétence requise pour enquêter. À l'époque du rapport, le par. 19(2) de la *Loi sur les droits de la personne* était libellé ainsi :

**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.

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

[11] Les avocats des deux parties ont préparé des réponses officielles au rapport d'analyse et les ont transmises à la Commission. Un addenda au rapport original a été préparé par le personnel de la Commission; celui-ci recommandait à nouveau le rejet de la plainte sur le fondement du par. 19(2) de la *Loi sur les droits de la personne* pour absence de compétence. À ce stade, le par. 19(2) avait été modifié et était désormais libellé ainsi :



**19(2)** The Commission may dismiss a complaint at any stage of the proceedings, in whole or in part, if the Commission in its discretion determines

- (a) the complaint is without merit,
- (b) the complaint is frivolous, vexatious or made in bad faith,
- (c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commission,
- (d) the complaint has already been dealt with in another proceeding,
- (e) the complainant has abandoned the complaint, or
- (f) the complainant has declined a settlement offer that the Commission considers fair and reasonable.

**19(2)** À toute étape de son examen, la Commission peut rejeter la plainte dont elle est saisie en tout ou en partie si, à son appréciation, elle estime :

- a) que la plainte est non fondée;
- b) qu'elle est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;
- c) qu'elle ne relève pas de sa compétence;
- d) qu'elle a déjà fait l'objet d'une autre instance;
- e) que le plaignant l'a abandonnée;
- f) que le plaignant a décliné une offre de règlement que la Commission considère juste et raisonnable.

[12] Le personnel a à nouveau recommandé que la Commission rejette la plainte pour absence de compétence. Or, à la fin septembre 2017, la Commission a informé les avocats qu'elle avait mandaté son personnel d'obtenir un avis juridique sur l'effet de la *Loi prévoyant la dissolution*.

[13] Le 13 mars 2019, un autre addenda au rapport d'analyse a été produit par le personnel de la Commission. Celui-ci est revenu sur sa position antérieure et recommandait alors à la Commission de ne pas rejeter les aspects de la plainte se rapportant aux événements survenus entre le 6 et le 14 octobre 2014, puisqu'ils étaient antérieurs à l'entrée en vigueur rétroactive de l'al. 2(13)*b*) et du par. 2(14). Le personnel recommandait également à la Commission de ne pas rejeter les aspects de la plainte portant sur les droits contractuels de M<sup>me</sup> Blaney.

[14] La Commission a officialisé sa réponse dans une lettre adressée aux avocats datée du 17 septembre 2019. Cette lettre concluait avec les dispositions suivantes,

qui sont devenues l'objet de la première requête en révision judiciaire dont il est mentionné au par. 17 ci-dessous :

[TRADUCTION]

1. Les aspects de la plainte portant sur les incidents survenus le 16 octobre 2014 ou après cette date ont été rejetés au motif qu'ils ne relevaient pas de la compétence de la Commission. Cette décision a été prise en vertu du par. 19(2) de la *Loi sur les droits de la personne*. La date du 16 octobre a été retenue comme date butoir, car il s'agit de la date à laquelle l'al. 2(13)b) de la *Loi prévoyant la dissolution* est entrée en vigueur, et elle précède le dépôt de la plainte;
2. Les aspects de la plainte portant sur les incidents qui seraient survenus entre le 6 et le 14 octobre 2014 n'ont pas été rejetés, car la *Loi prévoyant la dissolution* n'est pas entrée en vigueur avant cette période et la Commission demeure compétente pour enquêter;
3. Étant donné que l'al. 2(13)a) de la *Loi prévoyant la dissolution* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015, soit après le dépôt de la plainte, les aspects de celle-ci se rapportant aux droits contractuels et à la capacité de M<sup>me</sup> Blaney de solliciter une réparation en vertu du par. 22(1) de la *Loi* n'ont pas non plus été rejetés.

[15] La Commission a informé les avocats qu'elle allait procéder à une enquête relativement aux points 2 et 3.

[16] Le 12 décembre 2019, la Province a déposé une requête en révision judiciaire de la décision de la Commission du 17 septembre 2019. Cette requête a été rejetée au motif qu'elle était prématurée, puisque l'enquête de la Commission était en cours.

[17] Le 23 septembre 2021, la Commission a conclu son enquête et renvoyé l'affaire à la commission d'enquête. La Commission a confirmé sa décision antérieure de ne pas rejeter les aspects de la plainte indiqués ci-dessus. Le 22 décembre 2021, la Province a déposé une autre requête en révision judiciaire, reproduisant essentiellement la première, mais sollicitant en outre l'annulation du renvoi à la commission d'enquête.

[18] Le 12 mars 2022, le président de la commission d'enquête a indiqué qu'il n'examinerait pas la question de la compétence et a demandé que les tribunaux se prononcent sur cette question. Il a expliqué que la relation de travail étroite entre la commission d'enquête et la Commission expliquait pourquoi il n'examinerait pas lui-même cette question. Je ferai remarquer qu'il ne s'agit pas d'un motif valable pour refuser d'examiner une question sur laquelle il était tenu de statuer. La Province a poursuivi la deuxième requête en révision judiciaire.

[19] Cette deuxième requête a été entendue le 5 octobre 2022. Elle a été rejetée au principal motif que le libellé de la *Loi prévoyant la dissolution* n'interdisait pas de façon suffisamment claire l'examen de certains aspects de la plainte à l'égard desquels la Commission s'était déclarée compétente. Le présent appel porte sur cette décision.

### III. Moyens d'appel

[20] La Province soulève les moyens suivants :

- a. La décision de la Commission de ne pas rejeter certains aspects de la plainte et de déférer l'affaire à la Commission du travail et de l'emploi pour qu'elle agisse comme commission d'enquête était erronée et déraisonnable, compte tenu des faits et du droit.
- b. La décision de la Commission des droits de la personne d'instruire la plainte viole la *Loi prévoyant la dissolution*, y compris notamment ses par. 2(13) et (14). Elle viole également l'al. 19(2)c) de la *Loi sur les droits de la personne*.

- c. Dans son interprétation de la *Loi prévoyant la dissolution*, le juge saisi de la requête n'a pas tenu compte du principe selon lequel les versions française et anglaise d'une disposition doivent être prises en compte, puisqu'elles ont la même valeur, en violation de la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5, telle que la Cour d'appel l'a interprétée.
- d. La plainte ne relève pas de la compétence de la Commission, aux termes du par. 19(2) de la *Loi sur les droits de la personne*, puisque ce sont la *Loi prévoyant la dissolution* et ses effets qui sont l'objet de la plainte. L'enquête sur la plainte entrave la dignité, l'intégrité et le fonctionnement efficace de la législature, préservé par le privilège du Parlement qui, lorsqu'il est établi, a droit au statut constitutionnel et est à l'abri de tout examen.
- e. L'interprétation faite par la Commission des art. 2 et 4 de la *Loi sur les droits de la personne*, qui l'a menée à conclure qu'il s'agissait d'une question reliée à l'emploi, est incorrecte et déraisonnable, car ce sont la *Loi prévoyant la dissolution* et ses effets qui forment l'objet de la plainte, et non pas un acte accompli par un employeur.
- f. Le juge saisi de la requête a confondu les arguments relatifs à l'interprétation de la *Loi prévoyant la dissolution*, à l'immunité constitutionnelle et à l'attaque de la Commission contre une loi qui n'a rien d'une situation liée à l'emploi.
- g. La décision du juge saisi de la requête n'est pas conforme à la façon dont la révision d'une décision d'un organisme administratif doit être faite à la lumière des instructions données par la Cour suprême dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65,

[2019] 4 R.C.S. 653. Le juge saisi de la requête a, entre autres choses, procédé à une analyse *de novo* du dossier.

Les parties acceptent que la question de savoir si la relation entre M<sup>me</sup> Blaney et la Province était une relation employeur-employée n'a pas à être tranchée dans le cadre du présent appel. Cette question n'a pas été pleinement débattue devant le juge saisi de la requête et pourrait être une question pour la commission d'enquête si cette dernière est saisie de l'affaire une fois la décision de la Cour rendue en l'espèce. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les moyens e) et f) n'ont pas été débattus devant nous ni pleinement devant le juge saisi de la requête. Étant donné que les autres moyens sont si étroitement liés, nous les analyserons de façon globale.

#### IV. Normes de contrôle

[21] Dans le cadre d'un appel d'une révision judiciaire, la Cour se met à la place du juge saisi de la requête et révisé la décision pour déterminer si la bonne norme de contrôle a été cernée et si elle a été appliquée correctement (voir *Régie régionale de la santé B, faisant affaire sous la raison sociale Réseau de santé Horizon c. D<sup>re</sup> deVries*, 2022 NBCA 20, [2022] A.N.-B. n° 94 (QL); *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Ayotte c. Université de Moncton*, 2021 NBCA 15, [2021] A.N.-B. n° 70 (QL)). La Cour doit donc centrer son analyse sur la décision administrative et procéder à sa propre évaluation de son caractère raisonnable : *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3515 c. Ville de Dieppe*, 2019 NBCA 11, [2019] A.N.-B. n° 21 (QL). En l'espèce, le juge saisi de la requête a appliqué la norme de la décision raisonnable à l'égard de toutes les questions soulevées par la Province. Si son évaluation respecte les principes de raisonnabilité exposés dans l'arrêt *Vavilov*, sa décision ne doit pas être modifiée.

[22] En outre, si la Commission a exercé un pouvoir discrétionnaire, ce qui fait partie intégrante du caractère raisonnable de sa décision, il y a lieu de faire preuve de retenue.

[23] Selon M<sup>me</sup> Blaney, la norme de la décision raisonnable s'applique à tous les moyens d'appel soulevés par la Province. La Province convient que cette norme s'applique à tous les moyens, sauf le moyen d), qui soulève la question du privilège parlementaire. Selon la Province, ce moyen doit être révisé selon la norme de la décision correcte. Pour les motifs exposés immédiatement ci-dessous, je suis d'avis que la norme de la décision raisonnable s'applique à ce moyen d'appel et que cette norme a été appliquée correctement par le juge saisi de la requête.

*Moyen d) : Norme de contrôle s'appliquant à la question du privilège parlementaire*

[24] La Province soutient que son argument fondé sur le privilège parlementaire place la question dans la catégorie des [TRADUCTION] « exceptions constitutionnelles » décrite dans l'arrêt *Vavilov*, et que la question devrait donc être révisée selon la norme de la décision correcte. Elle prétend que le juge saisi de la requête a commis une erreur en appliquant la norme de la décision raisonnable à cette question. Comme je l'ai indiqué, en toute déférence, je ne souscris pas à cet argument.

[25] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême traite de l'exception qui s'applique aux questions constitutionnelles aux par. 55 à 57. Elle confirme que ces questions touchent au partage des compétences entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales, ou au rapport entre le pouvoir législatif du gouvernement et les autres organes de l'État, ainsi qu'à d'autres questions de droit constitutionnel qui nécessitent une réponse décisive et définitive des cours de justice.

[26] Or, la constitutionnalité de la *Loi prévoyant la dissolution* n'est pas en cause en l'espèce. Le moyen d'appel portant sur le privilège parlementaire concerne la capacité d'un organe législatif à légiférer sans l'intervention des tribunaux. Cet aspect n'entre aucunement en cause ici. Le privilège parlementaire ne va pas jusqu'à empêcher les tribunaux d'interpréter la [TRADUCTION] « portée » de la loi, une fois celle-ci adoptée. Selon moi, l'exception constitutionnelle ne s'applique pas en l'espèce.

[27] Dans son mémoire, la Province met en outre l'accent sur une autre exception à l'application de la norme de la décision raisonnable dont il est question dans l'arrêt *Vavilov*, soit l'exception qui s'applique à une « question de droit générale d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble », qui entraîne également la révision selon la norme de la décision correcte. La Province fait valoir que, selon le par. 60 de l'arrêt *Vavilov*, le « privilège parlementaire » est un concept relevant de cette catégorie. Cependant, si l'on examine cette partie de l'arrêt *Vavilov* attentivement, il apparaît clairement que ce que la Cour suprême place dans cette catégorie, c'est la « portée » du privilège parlementaire, laquelle doit être examinée dans son véritable contexte. Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême cite sa décision dans *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687, comme un exemple pour illustrer ce point. Si le privilège parlementaire en soi peut être révisé selon la norme de la décision correcte dans une situation où l'on conteste la tentative du législateur de légiférer, le privilège ne s'applique plus une fois la loi adoptée. L'interprétation de la loi est ensuite révisée selon la norme de la décision raisonnable.

[28] Dans l'arrêt *Chagnon*, le président de l'Assemblée nationale du Québec contestait la compétence d'un arbitre d'entendre des griefs contre le congédiement de gardiens de sécurité qui travaillaient pour l'Assemblée nationale, griefs qui avaient été déposés au titre des lois applicables, au motif que leur congédiement était à l'abri d'une révision parce qu'il était protégé par le privilège parlementaire relatif à la gestion des employés de l'Assemblée nationale. La Cour suprême a conclu que les congédiements n'étaient pas protégés par le privilège parlementaire et que l'arbitre pouvait en être saisi.

[29] La portée du privilège parlementaire est délimitée par les objectifs qu'il vise, soit la protection des législateurs dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives. La protection du privilège ne peut pas excéder son objet. Il convient donc d'adopter une démarche téléologique pour analyser le privilège parlementaire.

[30] Encore une fois, bien que la norme de contrôle applicable à une décision sur l'application du privilège parlementaire soit celle de la décision correcte, cette

question n'est pas en litige dans le présent appel. Nul ne conteste le pouvoir dont dispose l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick pour adopter la *Loi prévoyant la dissolution*. Ce qui est contesté, c'est l'interprétation de sa portée et de la question de savoir si oui ou non elle s'applique à des événements survenus avant qu'elle n'entre en vigueur et si ces événements constituaient de la discrimination contre M<sup>me</sup> Blaney.

[31] Dans l'arrêt *Chagnon*, la Cour suprême a jugé que permettre que les protections habituellement conférées aux employés et aux travailleurs s'appliquent ne nuisait pas à l'indépendance de l'Assemblée nationale. De façon analogue, en l'espèce, permettre que la Commission enquête sur la question de savoir si la *Loi prévoyant la dissolution* écarte sa compétence d'instruire une plainte de violation d'un droit de la personne prévu par la loi ne nuit pas à l'indépendance de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Par conséquent, si on la considère dans son véritable contexte, la norme de contrôle applicable au moyen d) est celle de la décision raisonnable.

#### V. Analyse

[32] Devant le juge saisi de la requête, la Province a insisté sur l'interprétation de la *Loi prévoyant la dissolution* du point de vue du privilège parlementaire, alors que M<sup>me</sup> Blaney a insisté sur le caractère raisonnable de la conclusion de la Commission voulant qu'elle soit compétente pour instruire la plainte, selon son interprétation de cette loi, puis renvoyer l'affaire à la commission d'enquête. Selon son interprétation, la Commission a conclu que sa compétence n'était pas complètement écartée. Étant donné que la *Loi sur les droits de la personne* a un statut quasi constitutionnel (voir *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink et al.*, [1982] 2 R.C.S. 145, [1982] A.C.S. n° 65 (QL)), elle a préséance sur les lois incompatibles, à moins que l'intention contraire soit [TRADUCTION] « clairement » exprimée dans la loi incompatible. La Commission a jugé que ce n'était pas le cas pour la *Loi prévoyant la dissolution*. En fait, la *Loi prévoyant la dissolution* ne mentionne pas prévaloir sur la *Loi sur les droits de la personne* et ne parle même pas de discrimination en général.



[33] L'examen qu'a effectué le juge saisi de la requête de l'interprétation faite par la Commission de la *Loi prévoyant la dissolution* l'a mené à conclure qu'elle n'enlevait pas le droit à une personne d'invoquer la *Loi sur les droits de la personne* pour tenter d'obtenir une réparation advenant la survenance d'une violation d'un droit de la personne reconnu. La *Loi prévoyant la dissolution* était dépourvue de la spécificité nécessaire en droit pour atteindre ce but.

[34] Le juge saisi de la requête est ensuite revenu sur la décision de la Commission du 23 septembre 2021 de renvoyer l'affaire à la commission d'enquête et a affirmé qu' [TRADUCTION] « il n'était pas déraisonnable que la Commission interprète son autorité » ainsi. Il a conclu que la Commission avait été raisonnable en [TRADUCTION] « abordant son interprétation selon une méthode fondée sur l'objet » au vu du fait que [TRADUCTION] « le processus d'exécution consacr[é] dans la *Loi sur les droits de la personne* » (par. 45) constitue, selon le préambule de cette loi, un « principe directeur ». Cette conclusion est conforme en tous points à l'arrêt *Vavilov* : l'interprétation d'une disposition législative par un décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet, compte tenu de sa compréhension particulière de la *Loi prévoyant la dissolution*, et en l'espèce du régime des droits de la personne (par. 121).

[35] Selon le juge saisi de la requête, la décision de la Commission de renvoyer le dossier à la commission d'enquête manifestait une [TRADUCTION] « réflexion raisonnée sur la manière d'interpréter les objectifs de la *Loi sur les droits de la personne* d'une manière qui pourrait être considérée comme conforme à la *Loi prévoyant la dissolution* » (par. 46). Autrement dit, selon lui, la décision de la Commission respectait entièrement les critères établis dans l'arrêt *Vavilov* en matière de raisonabilité. En outre, il était d'avis que la décision de la Commission était raisonnable et conforme aux principes de justification et de transparence compte tenu de l'analyse figurant dans le rapport préparé par le personnel de la Commission, laquelle est devenue les motifs de la Commission. Je suis du même avis.

[36] Dans ses arguments, la Province soutient que la Commission souhaite enquêter sur [TRADUCTION] « les motifs sous-jacents du législateur alors que la loi ne viole pas la *Loi sur les droits de la personne* à première vue ». Premièrement, le dossier ne contient aucun élément concernant une enquête sur des motifs sous-jacents. Deuxièmement, la Commission a renvoyé le dossier à la commission d'enquête afin que celle-ci puisse déterminer si la loi atteint son objectif déclaré en conformité avec la loi. Avant de décider de renvoyer le dossier à la commission d'enquête, la Commission était tout à fait capable d'examiner l'effet de la loi pour déterminer s'il s'agissait d'une cause défendable de discrimination.

[37] C'est l'interprétation de la *Loi prévoyant la dissolution* qui est en cause en l'espèce. L'arrêt *Vavilov* le dit clairement : l'interprétation législative de lois contradictoires ou qui entrent en conflit dans le contexte d'une révision administrative doit se faire selon la norme de la décision raisonnable. Si une question d'interprétation législative fait l'objet d'une révision selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision ne procède pas à une analyse *de novo*. Elle examine plutôt la décision administrative dans son ensemble, y compris le résultat obtenu (*Vavilov*, par. 116). C'est bien ce qu'a fait le juge saisi de la requête.

[38] La Province axe ensuite son argument sur le libellé de l'art. 2 de la *Loi prévoyant la dissolution*. Elle fait valoir que les mots « [b]énéficient de l'immunité » *[[no [...] proceeding lies, dans la version anglaise]*, que l'on trouve à l'art. 2, écartent la compétence de la Commission d'instruire la plainte. Premièrement, l'art. 2 est rédigé au présent. Selon l'art. 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-13, « [...] chaque fois qu'une question ou une chose est exprimée au présent, il faut l'appliquer aux circonstances au fur et à mesure qu'elles surgissent [...] » Le facteur déterminant consiste donc à établir la date à laquelle chaque disposition de la *Loi prévoyant la dissolution* est entrée en vigueur. La Commission a fait remarquer à juste titre la distinction entre l'effet rétroactif exprès de l'al. 2(13)b) et l'effet prospectif de l'al. 2(13)a).

[39] Deuxièmement, et plus important encore, étant donné que l'affaire concerne des allégations de violation des droits de la personne de M<sup>me</sup> Blaney, la barre

pour écarter la compétence de la Commission est beaucoup plus élevée en ce qui concerne la clarté d'un libellé qui empêcherait la reconnaissance et l'application d'un droit de la personne reconnu.

[40] La Cour suprême a établi une norme très rigoureuse quant à ce que le législateur doit faire afin d'écarter la compétence d'une commission des droits de la personne. Dans l'arrêt *Heerspink*, la Cour suprême conclut que les lois provinciales sur les droits de la personne doivent être considérées comme des lois fondamentales de la province qui jouissent d'un statut « quasi constitutionnel ». La Cour suprême souligne précisément l'importance pour les citoyens des valeurs véhiculées par les lois provinciales sur les droits de la personne. Souscrivant à l'avis de la majorité, le juge Lamer, tel était alors son titre, écrit ceci :

Lorsque l'objet d'une loi est décrit comme l'énoncé complet des « droits » des gens qui vivent sur un territoire donné, il n'y a pas de doute, selon moi, que ces gens ont, par l'entremise de leur législateur, clairement indiqué qu'ils considèrent que cette loi et les valeurs qu'elle tend à promouvoir et à protéger, sont, hormis les dispositions constitutionnelles, plus importantes que toutes les autres. [p. 157-158]

[41] Compte tenu de la nature fondamentale des droits protégés par une loi sur les droits de la personne, la Cour suprême, toujours dans *Heerspink*, exige que l'on ne prive les citoyens de ces protections qu'en employant le libellé le plus clair qui soit. Le juge Lamer poursuit en ces termes :

[...] à moins que le législateur ne se soit exprimé autrement en **termes clairs et exprès** dans le Code ou dans toute autre loi, il a voulu que le **Code ait préséance sur toutes les autres lois lorsqu'il y a conflit.**

[...] si le *Human Rights Code* entre en conflit avec « des lois particulières et spécifiques », il ne faut pas le considérer comme n'importe quelle autre loi d'application générale, il faut le reconnaître pour ce qu'il est, c'est-à-dire une loi fondamentale. [Gras ajouté; p. 158]

[42] Le conflit en l'espèce est sans doute, du point de vue de la Commission, entre le préambule de la *Loi sur les droits de la personne*, ainsi que les art. 2.1 et 3, lorsqu'on les met en opposition avec l'art. 2 de la *Loi prévoyant la dissolution*. Le préambule de la *Loi sur les droits de la personne* dispose ainsi, en partie :

[Le] principe fondamental de l'égalité de tous les êtres humains en dignité et en droits, sans distinction [...] de convictions ou activités politiques, est un principe directeur sanctionné par les lois du Nouveau-Brunswick;

[...]

[L]es droits de la personne doivent être garantis par la primauté du droit[.]

[43] Les articles 2.1 et 3 de la *Loi sur les droits de la personne* disposent ainsi :

**Prohibited grounds of discrimination**

**Motifs de distinction illicite**

**2.1** For the purposes of this *Act*, the prohibited grounds of discrimination are

**2.1** Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur :

(a) race,

a) la race;

(b) colour,

b) la couleur;

(c) national origin,

c) l'origine nationale;

(d) ancestry,

d) l'ascendance;

(e) place of origin,

e) le lieu d'origine;

(f) creed or religion,

f) la croyance ou la religion;

(g) age,

g) l'âge;

(h) physical disability,

h) l'incapacité physique;

(i) mental disability,

i) l'incapacité mentale;

(j) marital status,

j) l'état matrimonial;

(k) family status,

k) la situation de famille;

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| (l) sex,                           | l) le sexe;                                     |
| (m)sexual orientation,             | m) l'orientation sexuelle;                      |
| (n) gender identity or expression, | n) l'identité ou l'expression de genre;         |
| (o) social condition, and          | o) la condition sociale;                        |
| (p) political belief or activity.  | p) les convictions ou les activités politiques. |

**This Act binds the Crown in right of the Province**

**Obligation de la Couronne du chef de la province**

**3** This *Act* binds the Crown in right of the Province.

**3** La présente loi lie la Couronne du chef de la province.

[44] D'autres cours d'appel canadiennes se sont penchées sur le niveau de clarté exigé par la Cour suprême dans l'arrêt *Heerspink*. Dans la décision *Cadillac Fairview Corp. c. Saskatchewan (Human Rights Commission)*, [1999] S.J. No. 217 (QL) (C.A.), la Cour d'appel de la Saskatchewan a affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION]

La Cour suprême du Canada a affirmé que, lorsqu'une loi sur les droits de la personne entre en conflit avec une autre loi plus précise, les dispositions du Code l'emportera. Après les lois constitutionnelles, les dispositions sur les droits de la personne sont plus importantes que toutes les autres lois. Elles ont été définies comme des lois conférant des droits quasi constitutionnels. Elles ne sont pas traitées comme des lois d'application générale, mais comme des lois fondamentales. À moins que le législateur ait expressément prévu autrement, en cas de conflit, le Code a préséance sur toutes les autres lois. [Soulignement et italiques ajoutés; par. 29 avec renvois aux QL]

[45] La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, dans *Halifax (Regional Municipality) c. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2008 NSCA 21, [2008] N.S.J. N° 92 (QL), a elle aussi insisté sur le fardeau qui incombe au législateur provincial en raison de l'arrêt *Heerspink* :

[TRADUCTION]

Selon mon examen des décisions rendues depuis l'arrêt *Heerspink*, je suis convaincu que la législation sur les droits de la personne l'emportera sur les lois incompatibles, qu'il y ait ou non une disposition relative à la suprématie, à moins qu'une intention contraire ne soit clairement exprimée dans la loi incompatible. [...] [Soulignement ajouté, par. 70]

[46] En l'espèce, la Commission a conclu que la *Loi prévoyant la dissolution* ne satisfait pas au critère établi dans l'arrêt *Heerspink* puisqu'elle ne déroge pas clairement, de manière non équivoque ou expressément à la primauté de la *Loi sur les droits de la personne* et n'écarte pas non plus la compétence de la Commission.

[47] Le juge saisi de la requête a convenu qu'il était raisonnable pour la Commission de rejeter une interprétation de la *Loi prévoyant la dissolution* qui priverait ainsi quelqu'un de ses droits de la personne. C'est à bon escient que le juge saisi de la requête a analysé la décision selon la norme de la décision raisonnable.

[48] Il était raisonnable pour la Commission de mener son enquête et de renvoyer l'affaire à la commission d'enquête puisqu'elle était d'avis que le libellé de la *Loi prévoyant la dissolution*, spécialement le par. 2(13), n'était pas assez précis pour lui permettre de conclure que le législateur avait eu l'intention de déroger à la *Loi sur les droits de la personne* à l'égard de l'objet de la plainte. Bien que la *Loi prévoyant la dissolution* mentionne de façon générale toute « autre instance » devant « tout tribunal ou organisme administratif », il manque, selon la Commission, l'élément caractéristique de la précision exigé par la Cour suprême. La Commission est d'avis qu'aucun élément du libellé général de la *Loi prévoyant la dissolution* ne satisfait au critère établi dans l'arrêt *Heerspink*.

[49] En outre, la Commission a conclu que les mots « [b]énéficient de l'immunité de poursuite engagée par voie d'action, de demande, de requête ou autre instance [...] » s'appliquent à tous les alinéas du par. 2(13). Si l'intention était que l'al. 2(13)a) et l'al. 2.13b) aient le même effet rétroactif, on ne leur aurait pas donné des dates d'entrée en vigueur différentes. L'interprétation de l'expression « [b]énéficient de

l'immunité de poursuite » devrait être telle qu'aucune action, demande, requête ou autre instance ne puisse être intentée à partir de la date d'entrée en vigueur de cette disposition précise. En l'espèce, cela toucherait toute plainte déposée à partir du 1<sup>er</sup> avril 2015 (ou du 16 octobre 2014, dans le cas de l'al. 2(13b)), mais, toujours selon la Commission, ne pourrait avoir l'effet rétroactif de supprimer des droits qui existaient avant que le texte législatif entre en vigueur et prenne effet. Selon moi, et selon le juge saisi de la requête, il s'agissait d'une position raisonnable.

[50] En conséquence de ce qui précède, la Commission a interprété le libellé du par. 2(13) de la *Loi prévoyant la dissolution* raisonnablement compte tenu des principes de droit établis par la Cour suprême. Par conséquent, la décision de la Commission était le résultat raisonnable de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

[51] Pour terminer, je dis un mot sur le moyen d'appel soulevé par la Province concernant l'application des deux versions des dispositions contestées de la *Loi prévoyant la dissolution*. Le juge saisi de la requête a pris en compte la version française du texte législatif dans sa décision. Il a conclu qu'il n'existait aucune différence substantielle entre la version française et la version anglaise de la *Loi* qui serait susceptible de modifier son interprétation. Bien que cette question n'ait pas été débattue devant la Commission, le juge saisi de la requête n'a commis aucune erreur justifiant l'infirmité de sa décision à cet égard.

## VI. Conclusion

[52] En l'espèce, selon la plainte, la *Loi prévoyant la dissolution* aurait eu un effet discriminatoire sur les droits de M<sup>me</sup> Blaney protégés par la *Loi sur les droits de la personne*. La plainte ne vise aucune remarque faite ni aucun document préparé par le législateur alors que la loi était débattue. On a plutôt demandé à la Commission d'enquêter sur l'effet de la *Loi prévoyant la dissolution* sur M<sup>me</sup> Blaney – et d'évaluer cet effet – en fonction de la question de savoir si l'on peut soutenir que ses droits de la personne ont été violés. Je fais mienne la conclusion du juge saisi de la requête à cet égard. Voici ce qu'il a écrit :

[TRADUCTION]

[...] la Commission avait terminé son enquête et avait déterminé qu'il existait suffisamment d'information à l'appui d'une cause défendable de discrimination fondée sur le motif interdit d'activités ou de convictions politiques et que, en conséquence, l'affaire était renvoyée à une commission d'enquête relevant de la Commission du travail et de l'emploi. [par. 12]

[53] À mon avis, la décision de la Commission était raisonnable. En conséquence, je conclus que le juge saisi de la requête a bien cerné la norme applicable pour réviser la décision de la Commission et qu'il l'a appliquée correctement.

VII. Dispositif

[54] Je rejeterais l'appel et j'adjugerais des dépens de 3 000 \$ à l'intimée. Aucun élément des présents motifs ne devrait être interprété de sorte à avoir une quelconque influence sur la décision que rendra la commission d'enquête quant à la plainte de M<sup>me</sup> Blaney. La présente décision confirme simplement le caractère raisonnable de l'exercice, par la Commission, de son pouvoir discrétionnaire qui est prévu au par. 23(1) de la *Loi sur les droits de la personne* de faire instruire la plainte par la commission d'enquête.