

A-638-78

A-638-78

Normand Latif (Applicant)

v.

Canadian Human Rights Commission and R. G. L. Fairweather (Respondents)

Court of Appeal, Urie and Le Dain JJ. and Kelly D.J.—Toronto, June 8; Ottawa, September 17, 1979.

Judicial review — Jurisdiction — Canadian Human Rights Commission — Commission refused to “accept” complaint because act complained of occurred before Canadian Human Rights Act came into force — Second complaint filed stemming from Department’s refusal, after the Act was in force, to implement recommendations of Anti-Discrimination Directorate — Whether or not the Court has jurisdiction to hear this s. 28 application whether or not the decision not to accept the complaint was judicial — Whether or not the Commission erred in law in declining to exercise jurisdiction (1) with respect to the alleged offence that occurred prior to the date of the Act’s being proclaimed, and (2) with respect to the alleged offence begun or continuing after that date — Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 2, 3, 7, 32(1), 33, 34, 41(2), 64 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to set aside a decision of the Canadian Human Rights Commission whereby the Commission refused to “accept” a complaint on the ground that it lacked jurisdiction because the act of which it complained occurred before the *Canadian Human Rights Act* came into force by proclamation. Applicant was discharged July 4, 1974 from his position with the Department of National Revenue, Customs and Excise, for alleged irregularities. The Anti-Discrimination Directorate of the Public Service Commission investigated applicant’s complaint that he had been subjected to discriminatory treatment, and reported on May 16, 1978, that it found applicant’s perception of discriminatory practice to be credible. The Department refused to act in accordance with that Directorate’s recommendation that a severe suspension be substituted for applicant’s discharge, and that he be reinstated with compensation. After legal counsel advised that applicant’s complaint concerning the 1974 discharge was outside the Commission’s jurisdiction, a second complaint dealing with the Department’s refusal to implement the Anti-Discrimination Directorate’s recommendations was made. Respondent contends that this Court is without jurisdiction to hear the section 28 application. Applicant, on the other hand, contends that the Commission erred in law in declining to exercise jurisdiction with respect to applicant’s 1974 complaint, and alternatively, that the Department’s refusal to act on the Anti-Discrimination Directorate’s recommendations was a discriminatory practice to which the Act applied.

Held, the application is dismissed. For the purposes of the question of the jurisdiction of the Court to entertain the section 28 application the decision that must be characterized with

Normand Latif (Requérant)

c.

La Commission canadienne des droits de la personne et R. G. L. Fairweather (Intimés)

Cour d’appel, les juges Urie et Le Dain et le juge suppléant Kelly—Toronto, le 8 juin; Ottawa, le 17 septembre 1979.

Examen judiciaire — Compétence — Commission canadienne des droits de la personne — La Commission refusait de «recevoir» la plainte parce que l’acte qui en faisait l’objet avait eu lieu avant l’entrée en vigueur de la Loi canadienne sur les droits de la personne — Seconde plainte visant le refus opposé par le Ministère à l’application des recommandations de la Direction anti-discrimination, après l’entrée en vigueur de la Loi — Il échet d’examiner si la Cour est compétente pour entendre cette demande fondée sur l’art. 28 et si le refus de recevoir la plainte était une décision judiciaire — Il échet d’examiner si la Commission a commis une erreur de droit en se déclarant incompétente (1) à l’égard d’une infraction qui se serait produite avant la proclamation de la Loi, et (2) à l’égard de l’infraction qui se serait produite ou poursuivie après cette date — Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, c. 33, art. 2, 3, 7, 32(1), 33, 34, 41(2), 64 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Requête fondée sur l’article 28 et tendant à l’annulation à la décision de la Commission canadienne des droits de la personne par laquelle celle-ci a refusé de «recevoir» une plainte à l’égard de laquelle elle s’est déclarée incompétente, au motif que l’acte qui en faisait l’objet avait eu lieu avant l’entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le requérant a été renvoyé le 4 juillet 1974 de son travail au ministère du Revenu national, Douanes et Accise, pour des irrégularités qu’il aurait commises. La Direction anti-discrimination de la Commission de la Fonction publique, enquêtant sur la plainte de traitement discriminatoire faite par le requérant, a conclu le 16 mai 1978 que l’impression chez le requérant de pratique discriminatoire était plausible. Le Ministère a refusé de se conformer à la recommandation, faite par cette Direction, de substituer une longue suspension au renvoi et de rétablir le requérant dans ses fonctions avec rappel de solde. Après avoir été informé par un conseiller juridique que sa plainte relative à son renvoi de 1974 ne relevait pas de la compétence de la Commission, le requérant a déposé une seconde plainte, attaquant cette fois le refus du Ministère d’appliquer la recommandation de la Direction anti-discrimination. L’intimée soutient que la Cour n’est pas compétente pour entendre cette demande fondée sur l’article 28. De son côté, le requérant soutient que la Commission a commis une erreur de droit en se déclarant incompétente à l’égard de sa plainte de 1974, et à titre subsidiaire, que le refus du Ministère de se rendre aux recommandations de la Direction anti-discrimination constitue un acte discriminatoire tombant sous le coup de la Loi.

Arrêt: la requête est rejetée. En ce qui concerne la compétence de la Cour pour connaître de la requête fondée sur l’article 28, la décision qui doit être définie à la lumière de cet

reference to that section is a decision, pursuant to section 33, not to deal with a complaint on the ground that it appears to the Commission to be beyond its jurisdiction. That decision is one which is required by law to be made on a judicial or a quasi-judicial basis. The Court accordingly has jurisdiction to entertain the section 28 application. The subjective terms "unless . . . it appears to the Commission" in which the power of decision has been conferred do not evidence a legislative intention to exclude judicial review for error of law, particularly where the question of law is one which determines the limits of the tribunal's statutory authority. The Commission correctly took the position that the facts of the case could only give rise to one alleged discriminatory practice—the suspension and discharge in 1974. The Department's decision to disregard the Anti-Discrimination Directorate's recommendation cannot be regarded as a separate and additional discriminatory practice. The complaints must be regarded as being based on conduct which occurred before the Act came into force. A fundamental rule of English law is that no statute shall be construed to have a retrospective operation unless such construction appears very clearly in the terms of the Act, or arises by necessary and distinct implication. There is no clear and unambiguous expression of such intent in the legislation and no necessary implication arising from various provisions in the Act. Other than in the limited sense that the Act should apply to discriminatory offences begun before the Act came into force and continuing on or after that date, the Act does not disclose a clear intention that it should apply to one that occurred and was completed before it came into force. The Commission did not err in law in deciding that it did not have jurisdiction with respect to applicant's complaint.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

T. G. Bastedo for applicant.
R. G. Juriansz for respondent.

SOLICITORS:

Bastedo, Cooper, Kluwak & Shostack,
Toronto, for applicant.
Canadian Human Rights Commission,
Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Canadian Human Rights Commission whereby the Commission refused to "accept" a complaint on the ground that it lacked jurisdiction because the act of which the applicant complained occurred before the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, came into force by proclamation on March 1, 1978.*

* Part II and s. 57 were proclaimed in force August 10, 1977 by SI/77-168.

article est la décision prise par la Commission en vertu de l'article 33, de ne pas recevoir une plainte pour cause de non-compétence. Cette décision est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. En conséquence, la Cour est compétente pour connaître de la requête fondée en l'espèce sur l'article 28. Les conditions subjectives—«à moins que . . . il apparait à la Commission»—qui président au pouvoir de décision ne font pas ressortir l'intention du législateur d'écarter le contrôle judiciaire en cas d'erreur de droit, surtout lorsqu'il s'agit d'une question de droit qui détermine les limites du pouvoir légal du tribunal. La Commission a conclu à bon droit que les faits de la cause ne permettent d'alléguer qu'un seul acte discriminatoire, savoir la suspension et le renvoi de 1974. La décision prise par le Ministère de ne pas appliquer la recommandation de la Direction anti-discrimination ne peut être considérée comme étant un acte discriminatoire distinct et nouveau. Les plaintes doivent être considérées comme portant sur un acte antérieur à l'entrée en vigueur de la Loi. Le droit anglais pose pour règle fondamentale que nulle loi ne doit s'interpréter comme ayant un effet rétroactif, à moins qu'une telle interprétation ne ressorte clairement du texte de la loi ou ne s'impose comme inéluctable. Rien ne fait ressortir en l'espèce une telle intention claire et sans équivoque du législateur, et rien n'indique qu'une conclusion dans ce sens se dégage nécessairement des diverses dispositions de la Loi. Sauf les cas restreints d'application de la Loi aux actes discriminatoires commis avant son entrée en vigueur mais qui se poursuivaient jusqu'à cette date ou au-delà, on ne saurait dire que le législateur avait l'intention de lui donner une application rétroactive aux actes consommés avant son entrée en vigueur. La Commission n'a pas commis une erreur de droit en concluant que la plainte du requérant n'était pas de sa compétence.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

T. G. Bastedo pour le requérant.
R. G. Juriansz pour l'intimée.

PROCUREURS:

Bastedo, Cooper, Kluwak & Shostack,
Toronto, pour le requérant.
La Commission canadienne des droits de la personne,
Ottawa, pour l'intimée.

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit d'une requête fondée sur l'article 28 et tendant à l'annulation de la décision de la Commission canadienne des droits de la personne par laquelle cette Commission s'est déclarée incompétente pour connaître d'une plainte au motif que l'acte faisant l'objet de la plainte avait eu lieu avant le 1^{er} mars 1978*, date à laquelle est entrée en vigueur la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33.

* La Partie II et l'art. 57 ont été proclamés en vigueur le 10 août 1977 par TR/77-168.

The applicant was suspended and subsequently discharged effective July 4, 1974, from his position as an employee in the Department of National Revenue, Customs and Excise, on the ground that he had used his position to import goods for his personal benefit without payment of the required customs duties. In July, 1976, the applicant complained to the Anti-Discrimination Directorate of the Public Service Commission that in being suspended and discharged he had been subjected to discriminatory treatment on the ground of his religion and national origin, and he requested that his complaint be investigated. On May 16, 1978, the applicant was advised by the Director of the Anti-Discrimination Directorate that as a result of its investigation the Directorate had concluded that the applicant's "perception of discriminatory practice" was "credible" and that it had recommended to the Department of National Revenue, Customs and Excise, that a severe suspension be substituted for discharge and that the applicant be reinstated with compensation. The Department refused to act in accordance with this recommendation.

In May 1978, the applicant sought to file a complaint with the Canadian Human Rights Commission. In a letter to the applicant dated May 23, 1978, enclosing a complaint form, an officer of the Commission expressed the opinion that the Commission had "no jurisdiction to enforce a recommendation of the Anti-Discrimination Branch, and no jurisdiction to look into discriminatory practices that are alleged to have taken place before March 1, 1978". On May 30, 1978, the applicant submitted a complaint to the Commission on a complaint form furnished by the Commission in which he alleged that he had reasonable grounds to believe that the Department of National Revenue, Customs and Excise, "on or about July 4th, 1974 and May 16, 1978 is engaging or has engaged in a discriminatory practice in the matter of my suspension and dismissal from their department because of my religion and national origin." The complaint further stated, "This discrimination has continued since my dismissal in the department's failure to divulge information to the Public Service Commission and to my self and the continued refusal to treat me equally vis a vis the rest of the

Le requérant a été suspendu et subséquemment renvoyé, à compter du 4 juillet 1974, de son travail au ministère du Revenu national, Douanes et Accise, au motif qu'il avait abusé de son poste pour importer des marchandises pour son usage personnel, sans acquitter les droits de douane requis. En juillet 1976, le requérant a demandé à la Direction anti-discrimination de la Commission de la Fonction publique d'ouvrir une enquête en se plaignant que sa suspension et son renvoi représentaient des mesures discriminatoires tenant à sa religion et à sa nationalité d'origine. Le 16 mai 1978, le directeur de la Direction anti-discrimination lui a fait part du résultat de l'enquête menée par la Direction selon laquelle [TRADUCTION] «l'impression [chez le requérant] de pratique discriminatoire» était «plausible». Par conséquent, ce service avait recommandé au ministère du Revenu national, Douanes et Accise, de substituer une longue suspension au renvoi et de réintégrer le requérant dans ses fonctions avec rappel de solde. Le Ministère a refusé de se conformer à cette recommandation.

e

En mai 1978, le requérant s'est enquis de la possibilité d'une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. Dans une réponse en date du 23 mai 1978, à laquelle était jointe une formule de plainte, un représentant de la Commission a émis l'avis que la Commission n'avait pas [TRADUCTION] «compétence pour appliquer une recommandation de la Direction anti-discrimination ni pour connaître des actes discriminatoires qui auraient eu lieu avant le 1^{er} mars 1978». Le 30 mai 1978, le requérant s'est servi de la formule fournie par la Commission pour la saisir d'une plainte selon laquelle il avait lieu de croire que le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, [TRADUCTION] «des ou vers les 4 juillet 1974 et 16 mai 1978, a commis, à l'égard de ma suspension et de mon renvoi, un acte discriminatoire tenant à ma religion et à ma nationalité d'origine». Il a ajouté dans sa plainte [TRADUCTION] «Cette discrimination persiste depuis mon renvoi du fait que le Ministère a refusé de communiquer le dossier à la Commission de la Fonction publique et à moi-même tout comme il a refusé de me traiter au même titre que le reste des employés

employees and or suspended or dismissed employees.”

Following receipt of the complaint an officer of the Commission had conversations with the Director of the Anti-Discrimination Directorate of the Public Service Commission. A file memorandum by this officer dated June 7, 1978 states the facts which are said to be “relevant to a decision whether or not the Canadian Human Rights Commission should investigate” and recommends an investigation into the applicant’s complaint. On July 26, 1978, Mr. Russell Juriansz, Legal Counsel of the Commission, wrote to the applicant as follows:

You have complained to the Canadian Human Rights Commission of discriminatory treatment by the Department of National Revenue, Customs and Excise, Toronto. The act you complain of is your suspension and dismissal from employment at the Customs and Excise Office in July of 1974. The *Canadian Human Rights Act* did not come into effect until March 1, 1978. Thus, this Commission has no jurisdiction to consider or to accept your complaint.

On August 16, 1978, the applicant submitted a new complaint form to the Commission in which he stated that he had reasonable grounds to believe that the Department of National Revenue, Customs and Excise, “on or about May 16, 1978, is engaging or has engaged in a discriminatory practice in the matter of refusal to conciliate with the Anti-Discrimination Directorate regarding the Directorate’s findings that I had been subjected to discriminatory treatment when dismissed from Customs & Excise in Toronto, and therefore should be punished in proportion to the disciplinary action taken against other customs officers involved in my case, because of my religion and national origin.” The details of the complaint were stated to be as follows:

On or about May 16, 1978, the Anti-Discrimination Branch of the Public Service Commission concluded their two-year investigation of my suspension and dismissal from the Customs & Excise Division of the National Revenue, and recommended that severe suspension, rather than dismissal is a more appropriate punishment, as I had been subjected to discriminatory treatment and the department is unable to forward any reason why I was singled out. The Department of National Revenue refused to either conciliate with the Anti-Discrimination Directorate or consider their recommendation.

ou que les autres employés suspendus ou renvoyés».

A la suite de la plainte, un fonctionnaire de la Commission a consulté le directeur de la Direction anti-discrimination de la Commission de la Fonction publique et a versé au dossier un mémoire en date du 7 juin 1978 où il a consigné les faits qui, à son avis, [TRADUCTION] «étaient propres à déterminer si la Commission canadienne des droits de la personne devait procéder à une enquête» et où il a recommandé une telle enquête sur la plainte du requérant. Le 26 juillet 1978, M. Russell Juriansz, conseiller juridique de la Commission, a écrit au requérant comme suit:

[TRADUCTION] Vous avez déposé devant la Commission canadienne des droits de la personne une plainte contre le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, Toronto, pour traitement discriminatoire. Cette plainte porte sur votre suspension et sur votre renvoi du service des douanes et accise, à compter du mois de juillet 1974. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* n’étant entrée en vigueur que le 1^{er} mars 1978, la Commission n’a compétence ni pour instruire votre plainte ni pour y faire droit.

Le 16 août 1978, le requérant a présenté à la Commission une nouvelle plainte dans laquelle il déclarait avoir lieu de croire que le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, [TRADUCTION] «a commis un acte discriminatoire le ou vers le 16 mai 1978 en refusant de se rendre aux conclusions de la Direction anti-discrimination selon lesquelles j’avais fait l’objet d’un traitement discriminatoire tenant à ma religion et à ma nationalité d’origine puisque le service des douanes et accise de Toronto, m’a renvoyé au lieu de me punir en proportion de la mesure disciplinaire prise à l’encontre des autres agents mêlés à la même affaire». Voici la teneur de cette plainte:

[TRADUCTION] Le ou vers le 16 mai 1978, la Direction anti-discrimination de la Commission de la Fonction publique a mis fin à l’enquête, qu’elle avait entreprise depuis deux ans sur ma suspension et sur mon renvoi du service des douanes et accise du ministère du Revenu national, en recommandant, à titre de juste sanction, une longue suspension plutôt qu’un renvoi, étant donné que j’avais été l’objet d’un traitement discriminatoire et que le Ministère n’était pas à même de justifier ce traitement discriminatoire qu’il m’avait réservé. Le ministère du Revenu national a refusé de se rendre à la recommandation de la Direction anti-discrimination ou de la prendre en considération.

In his letter accompanying the complaint the applicant stated:

I have filed a similar complaint on May 30, 1978, but was refused on account of the fact that the Canadian Human Rights Act came into effect only on March 1, 1978. I wish to stress at this point that I am not complaining about my dismissal in July of 1974, but rather, the refusal of the Department of National Revenue to consider, or at the least conciliate about, the Anti-Discrimination Directorate's conclusions and recommendations about my case, dated May 16, 1978.

On October 5, 1978, the Chief Commissioner, Mr. R. G. L. Fairweather, wrote to the Minister of National Revenue stating that "it would help us deal with Mr. Latif's complaint if you could clarify the Anti-Discrimination Directorate's finding that Mr. Latif was 'subjected to differential treatment in being singled out for suspension at a time when other customs officers were also suspected of irregular clearance of goods'."

On November 8, 1978, the Chief Commissioner wrote to Mr. Latif as follows:

I am confirming that because your suspension and dismissal occurred in July 1974, prior to the coming into force of the Canadian Human Rights Act, the Commission cannot accept the filing of your complaint.

However, I have requested the Minister of National Revenue to review your case, and I enclose a copy of my letter to him and the initial reply of his department.

I will write you as soon as I hear from the Minister of National Revenue.

On November 16, 1978, the Minister of National Revenue replied to the Chief Commissioner's request for clarification of the finding and recommendation of the Anti-Discrimination Directorate and set out the facts of the case as the Department saw them. His letter contained the following passages bearing on the question of alleged discrimination:

The goods in question were two Seiko watches which were imported by Mr. Latif. These goods were valued at \$40.00, which value was clearly marked on the package. Mr. Latif, in declaring the goods to a fellow Customs Officer indicated that they were two watches, gifts to both himself and his wife. This Officer, who was somewhat unsatisfied with this response, showed the package to a second Officer who, with the first Officer's concurrence, stamped the package "duty paid" and returned it to the Post Office. A third Customs Officer retrieved the package and turned it over to the supervisor who caused it to be entered into Customs for examination and proper clearance.

Dans une lettre jointe à la plainte, le requérant a déclaré:

[TRADUCTION] J'ai déposé une plainte semblable le 30 mai 1978, mais elle a été déclarée non recevable du fait que la Loi canadienne sur les droits de la personne n'est entrée en vigueur que le 1^{er} mars 1978. Je désire insister sur le fait que la présente plainte ne porte pas sur mon renvoi en juillet 1974, mais plutôt sur le refus du ministère du Revenu national de prendre en considération les conclusions et les recommandations en date du 16 mai 1978 de la Direction anti-discrimination ou, du moins, de s'entendre avec elle sur ces dernières.

Le 5 octobre 1978, le président de la Commission, M. R. G. L. Fairweather, a adressé cette demande écrite au ministre du Revenu national: [TRADUCTION] «de règlement de la plainte de M. Latif serait d'autant facilité si vous pouviez donner des éclaircissements à l'égard de la conclusion de la Direction anti-discrimination selon laquelle M. Latif a fait l'objet d'un traitement discriminatoire puisqu'il a été seul à être suspendu alors que d'autres agents étaient également soupçonnés du dédouanement irrégulier.»

Le 8 novembre 1978, le président de la Commission a écrit à M. Latif en ces termes:

[TRADUCTION] Je confirme par la présente que, votre suspension et votre renvoi ayant eu lieu en juillet 1974, avant l'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Commission ne peut recevoir votre plainte.

Toutefois, j'ai demandé au ministre du Revenu national de revoir votre cas, et vous prie de trouver ci-jointes une copie de ma lettre et la première réponse de son ministère.

Je vous écrirai dès que j'aurai reçu la réponse du ministre du Revenu national.

Le 16 novembre 1978, le ministre du Revenu national a répondu à la demande d'éclaircissements du président de la Commission au sujet de la conclusion et de la recommandation de la Direction anti-discrimination et lui a donné la version des faits du Ministère. Voici les passages de sa lettre portant sur la question de la discrimination:

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce de deux montres Seiko qui furent importées par M. Latif. Ces marchandises étaient évaluées à \$40.00, ce prix étant marqué clairement sur le colis. En déclarant ces marchandises à un collègue, M. Latif a indiqué qu'il s'agissait de deux cadeaux, l'un pour lui-même et l'autre pour sa femme. N'étant pas très satisfait de cette réponse, cet agent montra le paquet à un autre douanier qui, avec le consentement du premier préposé, apposa le cachet «droits acquittés» sur le paquet et le retourna au bureau de poste. Un troisième agent récupéra le paquet et le donna au surveillant qui l'a mis sous douane aux fins de vérification et de dédouanement en règle.

Mr. Latif, after attempting to have the watches cleared by a fourth Customs Officer without the payment of duty, made up a Customs entry form on which he undervalued the goods by placing a value of \$28.00 on them, and then he presented it to yet another fellow Customs Officer who signed the entry without properly examining the goods.

In the opinion of the Department, Mr. Latif made a false declaration to the first Officer in indicating that the goods were a gift for him and his wife, he improperly attempted to have the fourth Officer clear the goods without the payment of duty, he improperly removed the goods from Customs prior to Customs clearance and he caused the fifth Officer to commit an error in declaring to him that the goods were only valued at \$28.00.

The first Officer made an error in judgment when he accepted Mr. Latif's statement; the second Officer made an error in judgment when he stamped the package "duty free"; and the fifth Officer made an error in judgment when he accepted the word of a fellow employee as to the value of goods without examining the goods and satisfying himself that the value was as had been stated. These three Officers were considered by the Department to be guilty of judgmental errors and were disciplined to the extent of an oral reprimand.

Mr. Latif was not guilty of errors in judgment, but rather, was guilty of the improper importation of goods. This was an action which was completely at variance with the duties for which Mr. Latif was paid and was sufficient to convince the Department that Mr. Latif had so jeopardized his position and his integrity that the employment relationship could no longer be sustained. It was on these grounds that Mr. Latif was discharged.

The Minister reaffirmed the refusal to follow the recommendation of the Anti-Discrimination Directorate and to reinstate the applicant.

The applicant contends that the Commission erred in law in declining to exercise jurisdiction with respect to the applicant's complaint. He submits that the nature of the *Canadian Human Rights Act* is such as to displace the presumption against retrospective operation, and that the Act applies to discriminatory practices occurring before it came into force and therefore to the suspension and discharge of the applicant in July, 1974. Alternatively, he argues that the Act applies in any event to the failure of the Department of National Revenue to act on the finding and recommendation of the Anti-Discrimination Directorate of the Public Service Commission as a discriminatory practice which began or continued after the Act came into force.

The Commission contends that this Court is without jurisdiction to entertain the application because the Commission's decision with respect to

Après avoir essayé d'obtenir d'un quatrième agent le dédouanement en franchise de ces montres, M. Latif remplit une formule de déclaration en douane dans laquelle il sous-évaluait les marchandises et leur attribuait une valeur de \$28.00. Il donna ensuite sa déclaration à un autre agent des douanes qui a la signa sans autre vérification des marchandises.

Aux yeux du Ministère, M. Latif a fait une fausse déclaration au premier agent en indiquant que les marchandises étaient un cadeau pour lui-même et pour sa femme; il a fautivement essayé d'obtenir du quatrième agent le dédouanement de ces marchandises en franchise; il a fautivement retiré les marchandises de la douane avant dédouanement en règle et il a induit en erreur le cinquième agent en lui déclarant que les marchandises ne valaient que \$28.00.

Le premier agent a fait une erreur de jugement en acceptant la déclaration de M. Latif; le deuxième agent a fait une erreur de jugement en apposant le cachet «en franchise» sur le paquet; le cinquième préposé a fait une erreur de jugement en croyant sur parole la déclaration d'un collègue sur la valeur des marchandises sans les vérifier et sans s'assurer que la valeur déclarée était conforme. Le Ministère a trouvé ces trois agents coupables d'erreur de jugement et leur a infligé un blâme verbal à titre de sanction disciplinaire.

M. Latif n'était pas coupable d'erreur de jugement mais d'importation indue de marchandises. Il s'agit d'un acte tout à fait incompatible avec les fonctions pour lesquelles M. Latif était payé et cet acte suffisait pour convaincre le Ministère que M. Latif avait tellement compromis sa situation et son intégrité qu'il ne saurait plus le garder à son service. C'est par ces motifs que M. Latif a été renvoyé.

Le Ministre a réaffirmé son refus de se conformer à la recommandation de la Direction anti-discrimination et de réintégrer le requérant dans ses fonctions.

Le requérant soutient que la Commission a fait une erreur de droit en se déclarant incompétente pour connaître de la plainte. Il soutient que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est telle qu'elle déroge à la présomption de non-rétroactivité et qu'elle s'applique aux actes discriminatoires commis avant son entrée en vigueur et, en l'espèce, à la suspension et au renvoi du requérant en juillet 1974. A titre subsidiaire, il prétend que la Loi s'applique en tout cas au refus du ministère du Revenu national de donner suite à la conclusion et à la recommandation de la Direction anti-discrimination de la Commission de la Fonction publique, ce refus constituant un acte discriminatoire qui a commencé ou persisté après l'entrée en vigueur de la Loi.

La Commission soutient que la Cour n'a pas compétence pour recevoir la requête, étant donné que la décision de la Commission concernant la

the applicant's complaint was not a decision within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, or if a decision at all, was not a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Alternatively, counsel for the Commission contended in his memorandum that the complaint was based on circumstances which occurred before the Act came into force on March 1, 1978, and was for this reason beyond the jurisdiction of the Commission. At the hearing of the application, however, counsel for the Commission declined to make any submissions in support of this contention, although I did not understand him to have abandoned the contention.

Before considering the issues raised by the application it is necessary to refer briefly to the general scheme of the *Canadian Human Rights Act*.

The Act defines certain categories of prohibited discriminatory practice in areas of federal legislative jurisdiction. Section 7, for example, which is one of the provisions on which the applicant relies in his complaint to the Commission, provides as follows:

7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,
- (a) to refuse to employ or continue to employ any individual, or
 - (b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee,

on a prohibited ground of discrimination.

Section 3 of the Act defines prohibited grounds of discrimination as follows:

3. For all purposes of this Act, race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, conviction for which a pardon has been granted and, in matters related to employment, physical handicap, are prohibited grounds of discrimination.

The Act is administered by the Canadian Human Rights Commission. The Commission has the power to investigate complaints. It may attempt to effect a settlement by conciliation. It has power to dispose of a complaint after receiving the report of an investigation. It may refer a complaint at any time to a Human Rights Tribunal which conducts a hearing and has the power to award consequential relief, as indicated by subsection 41(2) which reads as follows:

plainte du requérant n'est pas une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, ou que, si tant est qu'on puisse parler de décision, il ne s'agit pas d'une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. A titre subsidiaire, l'avocat de la Commission fait valoir dans son mémoire que la plainte est fondée sur des faits antérieurs au 1^{er} mars 1978, date d'entrée en vigueur de la Loi et que de ce fait, elle ne relève pas de la compétence de la Commission. Toutefois, à l'audition de la requête, l'avocat de la Commission a refusé de développer cet argument, encore qu'il n'y ait pas renoncé, si je ne me trompe.

Avant d'aborder l'examen des questions que soulève la requête, il est nécessaire de rappeler brièvement l'esprit de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

La Loi interdit certaines catégories d'actes discriminatoires dans des domaines qui relèvent de la compétence législative fédérale. Par exemple, l'article 7 que le requérant invoque dans sa plainte à la Commission, porte:

7. Constitue un acte discriminatoire le fait
- a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu, ou
 - b) de défavoriser un employé,

directement ou indirectement, pour un motif de distinction illicite.

L'article 3 de la Loi définit les motifs de distinction illicite en ces termes:

3. Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille ou l'état de personne graciée et, en matière d'emploi, sur un handicap physique.

La Commission canadienne des droits de la personne est chargée de l'application de cette Loi. Elle est habilitée à instruire les plaintes, à tenter un règlement par voie de conciliation, et à se prononcer sur une plainte au vu du rapport d'enquête. En tout état de cause, elle peut déférer une plainte au tribunal des droits de la personne qui, ayant entendu l'affaire, a le pouvoir d'ordonner le redressement prévu au paragraphe 41(2) que voici:

41. ...

(2) If, at the conclusion of its inquiry, a Tribunal finds that the complaint to which the inquiry relates is substantiated, subject to subsection (4) and section 42, it may make an order against the person found to be engaging or to have engaged in the discriminatory practice and include in such order any of the following terms that it considers appropriate:

(a) that such person cease such discriminatory practice and, in consultation with the Commission on the general purposes thereof, take measures, including adoption of a special program, plan or arrangement referred to in subsection 15(1), to prevent the same or a similar practice occurring in the future;

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

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

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

Three provisions of the Act require particular consideration in attempting to understand the nature of the Commission's decision and its proper characterization in so far as the jurisdiction of the Court is concerned. They are subsection 32(1) and sections 33 and 34. Subsection 32(1) reads as follows:

32. (1) Subject to subsections (5) and (6), any individual or group of individuals having reasonable grounds for believing that a person is engaging or has engaged in a discriminatory practice may file with the Commission a complaint in a form acceptable to the Commission.

Subsections (5) and (6) lay down certain conditions for jurisdiction based on the place where the alleged discriminatory act occurred and the status of the victim at the time it occurred. They are not in issue in the present case.

Section 33 reads as follows:

33. Subject to section 32, the Commission shall deal with any complaint filed with it unless in respect of that complaint it appears to the Commission that

(a) the alleged victim of the discriminatory practice to which the complaint relates ought to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available; or

(b) the complaint

41. ...

(2) A l'issue de son enquête, le tribunal qui juge la plainte fondée peut, sous réserve du paragraphe (4) et de l'article 42, ordonner, selon les circonstances, à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire

a) de mettre fin à l'acte et de prendre des mesures destinées à prévenir les actes semblables, et ce, en consultation avec la Commission relativement à l'objet général de ces mesures; celles-ci peuvent comprendre l'adoption d'une proposition relative à des programmes, des plans ou des arrangements spéciaux visés au paragraphe 15(1);

b) d'accorder à la victime, à la première occasion raisonnable, les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée;

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

d) d'indemniser la victime de la totalité, ou de la fraction qu'il fixe, des frais supplémentaires causés, pour recourir à d'autres biens, services, installations ou moyens d'hébergement, et des dépenses entraînées par l'acte.

Pour déterminer le statut juridictionnel de la décision de la Commission vis-à-vis de la compétence de la Cour, il nous faut porter toute notre attention sur trois dispositions de la Loi que sont le paragraphe 32(1) et les articles 33 et 34. Le paragraphe 32(1) porte:

32. (1) Sous réserve des paragraphes (5) et (6), les individus ou groupes d'individus ayant des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un acte discriminatoire peuvent déposer une plainte devant la Commission en la forme acceptable pour cette dernière.

Les paragraphes (5) et (6) posent certaines conditions de compétence fondées sur le lieu où l'acte discriminatoire se serait produit et sur le statut de la victime au moment de l'acte. Ces dispositions n'ont pas application en l'espèce.

L'article 33 porte:

33. Sous réserve de l'article 32, la Commission doit statuer sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime la plainte irrecevable dans les cas où il apparaît à la Commission

a) qu'il est préférable que la victime présumée de l'acte discriminatoire épuise d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont raisonnablement ouverts; ou

b) que la plainte

(i) is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided for under an Act of Parliament other than this Act,

(ii) is beyond the jurisdiction of the Commission,

(iii) is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith, or

(iv) is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint.

Section 34 provides:

34. (1) Subject to subsection (2), when the Commission decides not to deal with a complaint, it shall send a written notice of its decision to the complainant setting out the reason for its decision.

(2) Before deciding that a complaint will not be dealt with because a procedure mentioned in paragraph 33(a) has not been exhausted, the Commission shall satisfy itself that the failure to exhaust the procedure was attributable to the complainant and not to another.

I turn now to a consideration of the issues raised by the section 28 application. It is first necessary to determine what it was that the Commission actually decided. Counsel for the Commission contended that the Commission decided not to accept the complaint for filing on the ground that it did not disclose on its face reasonable grounds for believing that someone had engaged in a discriminatory practice to which the Act applied. He contended that the Commission had an implied authority in virtue of the terms of section 32 of the Act to screen out complaints in this manner. I do not agree with this view of the Commission's powers and of what the Commission must be considered to have decided. In my view the requirement of "reasonable grounds for believing" in subsection 32(1) is simply there to indicate that it is sufficient for a person to be able to affirm reasonable grounds for belief, and that it is unnecessary to be able to affirm direct, personal knowledge, in order to be able to lodge a complaint with the Commission. If a person submits a complaint in a form which is acceptable to the Commission (which I take it is a form that has been approved by the Commission) and affirms in that complaint that he or she has reasonable grounds for believing that someone has engaged in or is engaging in a discriminatory practice, then in my opinion the Commission has a duty in virtue of section 33 to deal with the complaint unless it falls within one of the exceptions specified in that section or in section 32. Apart from the cases men-

(i) pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi du Parlement,

(ii) n'est pas de sa compétence,

(iii) est frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi, ou

(iv) a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la dernière des actions ou abstentions sur lesquelles elle est fondée, ou de tout délai plus long que la Commission estime indiqué dans les circonstances.

b L'article 34 porte:

34. (1) Sous réserve du paragraphe (2), la Commission doit motiver par écrit sa décision auprès du plaignant dans les cas où elle décide que la plainte est irrecevable.

(2) Avant de décider qu'une plainte est irrecevable pour le motif que les recours ou procédures mentionnés à l'alinéa 33a) n'ont pas été épuisés, la Commission doit s'assurer que le défaut est exclusivement imputable au plaignant.

Je me penche maintenant sur les points litigieux que soulève la requête fondée sur l'article 28. Il importe tout d'abord de déterminer ce qu'a réellement décidé la Commission. L'avocat de la Commission prétend que la Commission a décidé de ne pas recevoir la plainte par ce motif que celle-ci ne faisait ressortir aucun motif raisonnable de croire qu'un acte discriminatoire avait été commis en violation de la Loi. Il soutient également que la Commission tient de l'article 32 de la Loi le pouvoir implicite de rejeter les plaintes comme elle l'a fait en l'espèce. Je ne partage ni cette conception des pouvoirs de la Commission ni l'interprétation donnée de sa décision. Par « motifs raisonnables de croire », le paragraphe 32(1) entend simplement, à mon avis, qu'il suffit à une personne de pouvoir affirmer qu'elle a des motifs raisonnables de croire qu'un acte discriminatoire a été commis pour s'en plaindre à la Commission, sans avoir à en établir la preuve de première main. Si une personne soumet une plainte en la forme que la Commission trouve acceptable (je veux dire une forme qui a été approuvée par la Commission) et y affirme qu'elle a des motifs raisonnables de croire qu'un acte discriminatoire a été commis, je suis d'avis que la Commission est dès lors tenue, conformément à l'article 33, d'instruire cette plainte, à moins que celle-ci ne représente l'une des exceptions visées à cet article ou à l'article 32. Hormis les cas visés aux paragraphes (2) et (5) de l'article 32, les motifs d'irrecevabilité d'une plainte sont prévus par l'article 33. En application de l'article

tioned in subsections (2) and (5) of section 32 the specific grounds on which the Commission may decide not to deal with a complaint are set out in section 33. By section 34 the Commission is required to give written notice to the complainant of a decision not to deal with a complaint with a statement of the reason for its decision. Subparagraph 33(b)(ii) covers the case of a complaint which alleges a discriminatory practice to which the Act does not apply. That was the ground invoked by the Commission for its decision in the present case. Subparagraph 33(b)(iii) covers other cases which in the opinion of the Commission are totally lacking in merit. I do not think the Commission can evade the terms of section 33 and the requirement of section 34 by the device of refusing to accept for filing a complaint that is in a form acceptable to the Commission because in the view of the Commission the grounds for belief affirmed in the complaint are not in fact reasonable grounds for belief. It is quite clear that from the beginning the Commission took the position that the applicant's complaint was beyond its jurisdiction. That is a ground of disposition that must be invoked by a decision pursuant to section 33. I am, therefore, of the opinion that for purposes of the question of the jurisdiction of the Court to entertain the section 28 application the decision that must be characterized with reference to that section is a decision, pursuant to section 33, not to deal with a complaint on the ground that it appears to the Commission to be beyond its jurisdiction.

It is necessary then to consider whether such a decision is one that is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. I observe, first, that in my opinion it is a "decision" within the meaning of that word in section 28. It is referred to as a "decision" by section 34 of the *Canadian Human Rights Act*, it is a decision made in the exercise of a statutory authority or power, and it is final, at least in so far as the grounds in subparagraphs 33(b)(ii) to (iv) are concerned. As such it is distinguishable from those decisions of a preliminary or interlocutory nature that have been held by this Court not to be decisions within the meaning of section 28. See, for example, *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194.

34, la Commission doit notifier au plaignant sa décision motivée dans les cas où elle décide que la plainte est irrecevable. Le sous-alinéa 33b)(ii) prévoit le cas où la plainte porte sur un acte discriminatoire auquel la Loi ne s'applique pas. C'est précisément le motif qu'a invoqué la Commission pour rendre sa décision en l'espèce. Le sous-alinéa 33b)(iii) vise les plaintes que la Commission considère comme non fondées. Je ne pense pas que la Commission puisse contourner l'article 33 et la condition prévue par l'article 34 en déclarant non recevable une plainte introduite en la forme acceptable pour elle, du fait qu'à son avis les motifs de croyance invoqués dans la plainte ne sont pas en fait des motifs raisonnables. Il est constant que, dès le début, la Commission a considéré que la plainte du requérant ne relevait pas de sa compétence. Voilà justement le motif qu'il faut invoquer en cas de décision fondée sur l'article 33. A mon avis donc, en ce qui concerne la compétence de la Cour pour connaître de la requête fondée sur l'article 28, la décision qui doit être définie à la lumière de cet article est la décision prise par la Commission en vertu de l'article 33, de ne pas recevoir une plainte pour cause de non-compétence.

Il échet dès lors d'examiner si une telle décision est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Je remarque tout d'abord qu'il s'agit en l'espèce d'une «décision» au sens de l'article 28. Cette «décision» est prévue à l'article 34 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*; c'est une décision relevant de l'exercice d'un pouvoir prévu par la loi et elle est prise en dernier ressort, au moins en ce qui concerne les causes d'irrecevabilité visées aux sous-alinéas 33b)(ii) à (iv). A ce titre, elle se distingue des décisions préliminaires ou provisoires dont la cour de céans a conclu qu'elles ne sont pas des décisions au sens de l'article 28. Voir par exemple, *B.C. Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1973] C.F. 1194.

Whether the decision is one that is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis raises the practical question whether the Commission should be required, before making a decision not to deal with a complaint pursuant to section 33, to offer the complainant an opportunity to be heard, at least by written submissions, on the ground which the Commission proposes to invoke. Such a requirement would undoubtedly add to the Commission's administrative burden, but this consideration cannot be permitted to be determinative, so long, as appears to be the case, the requirement would not wholly defeat the purpose of the legislation. Whether such a duty is to be implied, in the absence of an express provision for hearing, depends on a number of factors, chief of which in my opinion are the effect of the decision and the nature of the issues involved in making it. See *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, per Lord Upjohn at page 349; *M.N.R. v. Coopers and Lybrand* [1979] 1 S.C.R. 495 per Dickson J. at pages 504-505.

There can be little doubt that the *Canadian Human Rights Act* creates new rights of a substantive and procedural nature. In effect it creates the right to be dealt with free from discrimination of certain kinds in respect of certain matters within federal legislative jurisdiction, and it provides special machinery for obtaining relief from discriminatory practices. A decision not to deal with a complaint on a ground specified in section 33 is a decision which effectively denies the possibility of obtaining such relief. It is in a real sense determinative of rights. It should be noted that subsection 36(3) of the Act, which provides for the disposition of a complaint by the Commission upon receipt of the report of an investigator, speaks of a complaint being "dismissed" on one of the grounds specified in subparagraphs 33(b)(ii) to (iv). In effect, the Act provides for the dismissal of a complaint on one of these grounds before or after investigation.

If we look at the terms of section 33 in order to determine the nature of the issues involved in making a decision not to deal with a complaint we note first of all the subjective terms in which the power of decision is conferred. The Commission may decide not to deal with a complaint if it appears to it that one of the grounds specified in

Que la décision en cause soit ou non légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire soulève la question pratique de savoir si, avant de rejeter une plainte par application de l'article 33, la Commission est tenue d'offrir au plaignant la possibilité de se faire entendre, tout au moins par voie de conclusions écrites, sur le motif qu'elle se propose d'invoquer. Une telle exigence alourdirait incontestablement la fonction administrative de la Commission; mais cette considération ne saurait être déterminante, tant que, comme il semble être le cas, cette obligation ne ferait pas obstacle à l'application de la loi. Qu'il faille conclure ou non à l'existence d'une telle obligation tacite en l'absence d'une disposition prévoyant expressément l'audition du plaignant, dépend de certains facteurs dont les principaux sont, à mon avis, les effets de la décision et la nature des points litigieux qui en font l'objet. Voir *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, lord Upjohn à la page 349; *M.R.N. c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495, le juge Dickson aux pages 504 et 505.

Nul doute que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* crée de nouveaux droits, sur le plan du droit positif comme sur le plan de la procédure. De fait, elle consacre le droit d'être traité sans certaines formes de discrimination dans certains domaines qui relèvent de la compétence législative fédérale, et elle prévoit une procédure spéciale de recours contre les actes discriminatoires. Se fonder sur l'article 33 pour déclarer une plainte irrecevable revient en fait à refuser ce recours au requérant. C'est à proprement parler une décision qui touche aux droits subjectifs. Il y a lieu de noter que le paragraphe 36(3) de la Loi, qui prévoit la suite à donner par la Commission à une plainte au reçu du rapport d'enquête, embrasse le cas où la Commission peut «rejeter» la plainte pour l'un des motifs visés aux sous-alinéas 33(b)(ii) à (iv). De fait, la Loi prévoit le rejet d'une plainte pour l'un de ces motifs avant ou après l'enquête.

Si l'on se fonde sur le libellé de l'article 33 pour déterminer les éléments de la décision de rejet d'une plainte, il y a lieu de relever tout d'abord les conditions subjectives qui président à ce pouvoir de décision. La Commission peut décider qu'une plainte est irrecevable s'il lui apparaît que l'un des motifs visés à l'article 33 existe. Ces motifs met-

section 33 exists. Those grounds involve in varying degrees questions of fact, law and opinion. For example, in paragraph 33(a), whether there is a grievance or review procedure "reasonably available" is a question of law or mixed law and fact, but whether the complainant "ought" to exhaust the procedure is a question of opinion or discretion. Before the Commission decides not to deal with a complaint on this ground it is required by section 34 to "satisfy itself that the failure to exhaust the procedure was attributable to the complainant and not to another." That is obviously a question of fact. Similarly, in subparagraph 33(b)(i), whether a complaint could be dealt with "more appropriately" according to a procedure provided for under another Act of Parliament involves questions of law, fact and opinion. In subparagraph 33(b)(ii), whether a complaint is beyond the jurisdiction of the Commission is a question of law or mixed law and fact. In subparagraph 33(b)(iii), whether a complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith involves questions of law and fact. Finally, in subparagraph 33(b)(iv), whether the complaint is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year before receipt of the complaint is essentially a question of fact, but it may involve questions of law. Whether the Commission is to apply a longer period that is considered by it to be "appropriate" is a matter of discretion.

The foregoing issues are suitable for judicial determination. Indeed, they are issues of a kind which are decided in practice by the courts. They are issues on which it is fair and appropriate, and indeed useful, to hear the person affected. I cannot think of any good reason, other than that of the practical convenience of the Commission, why the complainant should not be heard. I do not find anything in the terms of section 33 or the other provisions of the Act which exclude an implied duty to act judicially in making a decision not to deal with a complaint on one of the grounds in section 33. The subjective terms in which the power of decision has been conferred—"unless in respect of that complaint it appears to the Commission"—do not by themselves exclude such a duty: *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337

tent en cause, à des degrés divers, des questions de fait, de droit et d'appréciation. Prenons par exemple l'alinéa 33a). La question de savoir s'il existe des recours internes ou des procédures d'appel ou de règlement des griefs «raisonnablement ouverts» est une question de droit ou une question de droit et de fait. Toutefois, qu'il soit «préférable» qu'un plaignant épuise ces voies de recours, voilà une question qui relève du pouvoir souverain d'appréciation. Avant de décider qu'une plainte est irrecevable pour ce motif, la Commission est tenue par l'article 34 de «s'assurer que le défaut est exclusivement imputable au plaignant.» Évidemment, il s'agit là d'une question de fait. Il en est de même du sous-alinéa 33b)(i) où la question de savoir si une plainte pourrait «avantageusement» être instruite selon des procédures prévues par une autre loi du Parlement est une question de droit, de fait et d'appréciation. Au sous-alinéa 33b)(ii), la question de savoir si une plainte n'est pas de la compétence de la Commission est une question de droit ou une question mixte de droit et de fait. Au sous-alinéa 33b)(iii), la question de savoir si une plainte est frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi met en jeu des points de droit et de fait. Enfin, au sous-alinéa 33b)(iv), la question de savoir si la plainte est fondée sur les actions ou abstentions dont la dernière a eu lieu plus d'un an avant son dépôt est essentiellement une question de fait, mais peut mettre en jeu des points de droit. Que la Commission doive appliquer ou non un délai plus long qu'elle estime «indiqué», voilà qui relève de son pouvoir souverain d'appréciation.

Toutes ces questions relèvent parfaitement de la compétence des tribunaux judiciaires qui sont d'ailleurs appelés à les trancher dans la pratique. Ce sont des questions à propos desquelles il est juste et même utile d'entendre la partie en cause. A mon avis, rien ne justifie le refus d'entendre un plaignant, à part les raisons de commodité de la Commission. Je ne trouve rien, ni à l'article 33 ni dans les autres dispositions de la Loi, qui exonère de cette obligation implicite d'agir à titre judiciaire en cas de rejet d'une plainte pour l'un des motifs visés à l'article 33. Les conditions subjectives qui président à ce pouvoir de décision—«à moins qu'elle estime la plainte irrecevable dans les cas où il apparaît à la Commission»—n'écartent pas d'elles-mêmes une telle obligation: *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, à la page 348. De

at page 348. Nor does the fact that express provision for a hearing by a Human Rights Tribunal has been made in section 40 necessarily exclude an implied duty under section 33: *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal v. The Labour Relations Board of Quebec* [1953] 2 S.C.R. 140 at pages 153-154. Finally, the requirement in section 34 that the Commission give written notice of the reason for its decision is not inconsistent with a duty to offer the complainant an opportunity to be heard. If anything, it serves to emphasize the judicial or quasi-judicial nature of the decision. It reinforces the impression that the decision is to be based on specific statutory criteria to which the party affected should have an opportunity to address himself. For these reasons I am of the opinion that the decision not to deal with a complaint on one of the grounds specified in section 33 of the Act is one which is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, and that this Court accordingly has jurisdiction to entertain the section 28 application.

There remains the question whether the Commission erred in law in deciding, as it did, that the complaint was beyond its jurisdiction because it was based on conduct that occurred before the Act came into force. There are several issues involved here. The first is whether the subjective terms in which the power of decision has been conferred exclude judicial review for error of law. This is not the same question as that which was considered earlier—whether they exclude an implied duty to act judicially—although there may appear to be a certain relationship between the two. A person affected by a decision may have a right to be heard by an administrative tribunal but may not have a right to judicial review on a particular question. Judicial decisions are far from uniform as to the effect on the scope of judicial review of words such as “unless . . . it appears to the Commission”. See de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3rd ed., 1973, pages 103-104, 257-259, 318-320; *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., vol. 1, paras. 22, 52, 56. I confess that I have not been able to find very precise guidance in any of the decisions referred to in these commentaries, but the commentaries themselves and some of the judicial *dicta* found in the cases cited do seem to lend some support for a conclusion that such words do not evidence a clear legislative intention that

même, le fait que l'article 40 prévoit expressément la tenue des audiences par un tribunal des droits de la personne n'exclut pas non plus l'obligation implicite visée à l'article 33: *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal c. La Commission des Relations ouvrières de la province de Québec* [1953] 2 R.C.S. 140, aux pages 153 et 154. Enfin, l'obligation faite par l'article 34 à la Commission de motiver par écrit sa décision n'est pas incompatible avec celle qu'elle a d'offrir au plaignant la possibilité de se faire entendre. Elle sert plutôt à faire ressortir le caractère judiciaire ou quasi judiciaire de la décision. Elle renforce l'impression que la décision doit être fondée sur des critères légaux précis que le plaignant lui-même peut faire valoir. Par ces motifs, je conclus que le rejet d'une plainte pour l'un des motifs visés à l'article 33 est une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et qu'en conséquence, la Cour est compétente pour connaître de la requête fondée en l'espèce sur l'article 28.

Il reste à examiner si la Commission a commis une erreur de droit en concluant que la plainte n'était pas de sa compétence parce qu'elle portait sur un acte antérieur à l'entrée en vigueur de la Loi. Les questions qui se posent à cet égard sont multiples. Il échet en premier lieu d'examiner si les conditions subjectives qui président au pouvoir de décision excluent le contrôle juridictionnel en cas d'erreur de droit. Il ne s'agit pas de la même question que celle qui a été examinée plus haut—savoir si les conditions subjectives écartent l'obligation implicite d'agir à titre judiciaire—quoiqu'il semble exister un certain rapport entre les deux. Une personne affectée par une décision peut avoir droit à l'audition de sa cause par un tribunal administratif, mais n'a pas nécessairement droit au contrôle juridictionnel sur une question donnée. Les décisions judiciaires sont loin d'être uniformes quant aux limites du contrôle judiciaire telles qu'elles se définissent par des termes comme «à moins que . . . il apparait à la Commission». Voir de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., 1973, aux pages 103 et 104, 257 à 259, 318 à 320; *Halsbury's Laws of England*, 4^e éd., vol. 1, paragraphes 22, 52, 56. J'avoue que les arrêts cités dans ces commentaires n'ont pas été d'un grand secours, mais ces commentaires eux-mêmes et certaines parenthèses figurant dans les

judicial review for error of law is to be excluded, particularly where the question of law involved is one which determines the limits of the tribunal's statutory authority. In any event, that is the conclusion I choose to come to in this case. I do not think it could have been intended by the words "unless . . . it appears to the Commission" in section 33 to empower the Commission to determine the limits of its jurisdiction in a restrictive manner, thus affecting the scope and reach of the remedies created by Parliament to deal with discrimination, without the possibility of judicial review.

The Commission's conclusion that the complaint was beyond its jurisdiction was based on the view that the conduct which formed the basis of the complaint occurred before the Act came into force. This assumption, which in my opinion involves a question of law, must be examined. There appear to have been two complaints. The first, on May 30, 1978, was essentially a complaint that the suspension and discharge in July 1974, was a discriminatory practice. The second, on August 15, 1978 was essentially a complaint that the Department of National Revenue's refusal to act on the recommendation made by the Anti-Discrimination Directorate of the Public Service Commission in May 1978, was a discriminatory practice. The Commission appears to have taken the position that the facts of the case could only give rise to one alleged discriminatory practice—the suspension and discharge in July 1974. I agree with that position. The decision of the Department of National Revenue to adhere to its original decision, despite the finding and recommendation of the Anti-Discrimination Directorate, cannot be regarded, for purposes of the Act, as a separate and additional discriminatory practice. The discharge was an act that took place and was completed at a specific point of time. All that has happened since then can be summed up as a continued insistence that the decision was justified. Adherence to the decision cannot have the effect of making the act of discharge a continuing discriminatory practice. In my opinion the complaints of the applicant must be regarded as being based on conduct which occurred before the Act came into force.

arrêts cités semblent étayer dans une certaine mesure la conclusion que de tels mots ne font pas ressortir l'intention du législateur d'écarter le contrôle judiciaire en cas d'erreur de droit, surtout lorsqu'il s'agit d'une question de droit qui détermine les limites du pouvoir légal du tribunal. En tout cas, telle est ma conclusion en l'espèce. Je ne pense pas que par les mots «à moins que . . . il apparaît à la Commission» qui figurent à l'article 33, le législateur ait eu l'intention d'autoriser la Commission à fixer de manière restrictive les limites de sa propre compétence et à limiter ainsi la portée des recours institués par le Parlement à l'encontre des actes discriminatoires, et ce sans qu'il y ait contrôle judiciaire possible.

La Commission a conclu que la plainte n'était pas de sa compétence au motif qu'elle portait sur un fait antérieur à l'entrée en vigueur de la Loi. Il y a lieu d'examiner cette conclusion qui, à mon avis, met en jeu une question de droit. Il semble qu'il y ait eu deux plaintes. La première, en date du 30 mai 1978, portait essentiellement sur le fait que la suspension et le renvoi de juillet 1974 constituaient un acte discriminatoire. La deuxième, en date du 15 août 1978, portait sur le refus du ministère du Revenu national de donner suite à la recommandation faite en mai 1978 par la Direction anti-discrimination de la Commission de la Fonction publique, ce qui constitue un acte discriminatoire. Il semble qu'aux yeux de la Commission, les faits de la cause ne permettent d'alléguer qu'un seul acte discriminatoire, savoir la suspension et le renvoi de juillet 1974. J'en conviens. Le fait que le ministère du Revenu national ait maintenu sa première décision en dépit de la conclusion et de la recommandation de la Direction anti-discrimination ne peut être considéré, aux fins de la Loi, comme étant un acte discriminatoire distinct et nouveau. Le renvoi a été consommé à un moment déterminé. Tout ce que le Ministère a fait par la suite, c'était de continuer à insister sur le bien-fondé de sa décision. Le maintien de cette décision n'a pas pour effet de faire du renvoi un acte discriminatoire continu. A mon avis, les plaintes du requérant peuvent être considérées comme portant sur un acte antérieur à l'entrée en vigueur de la Loi.

There remains then the question whether the *Canadian Human Rights Act* applies to discriminatory practices which were engaged in and completed before it came into force on March 1, 1978. There can be no doubt in my opinion that such an application would be a retrospective one. It would be an application not to a characteristic or status acquired partly or wholly before the Act came into force but to an event—having engaged in proscribed conduct defined by the Act as discriminatory practice. For the nature and significance of this distinction see Driedger in *The Construction of Statutes*, pages 140-141, as revised in the 1976 Supplement, and in his article, "Statutes: Retrospective Retrospective Reflections" (1978) 56 *Can. Bar Rev.* 264. Moreover, it would be an application with prejudicial effects, resulting in interference with contractual rights and relationships, obligations to do and not to do, and liability, as appears from the kind of order that a Human Rights Tribunal is empowered to make. It thus gives rise to the application of the rule of construction against retrospective operation. An expression of that rule that has often been cited with judicial approval is to be found in Maxwell on *The Interpretation of Statutes*, 12th ed., 1969, page 215 as follows:

Upon the presumption that the legislature does not intend what is unjust rests the leaning against giving certain statutes a retrospective operation. They are construed as operating only in cases or on facts which come into existence after the statutes were passed unless a retrospective effect is clearly intended. It is a fundamental rule of English law that no statute shall be construed to have a retrospective operation unless such a construction appears very clearly in the terms of the Act, or arises by necessary and distinct implication.

There have been various attempts to express what must be looked at in determining whether the presumption against retrospective operation has been rebutted, but none of them, it must be said, affords a very precise guide. The cases in which the courts have found an intention that a statute should have retrospective operation, several of which are referred to in Maxwell, *op. cit.*, at pages 225-227, are all so special, turning on the particular purpose and provisions of the legislation, that it is virtually impossible to draw any useful generalizations from them. In *The Board of Trustees of the Acme Village School District No. 2296, of the Province of Alberta v. Steele-Smith* [1933] S.C.R. 47 at page 50, Lamont J. quoted two of the

Il reste à examiner si la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'applique aux actes discriminatoires consommés avant le 1^{er} mars 1978, date de son entrée en vigueur. A mon avis, ce serait à n'en pas douter un cas d'application rétroactive. Dans ce cas, la loi s'appliquerait non pas à un état acquis en tout ou en partie avant l'entrée en vigueur de la Loi, mais à un événement, savoir la perpétration d'actes défendus que la Loi qualifie d'actes discriminatoires. Sur la nature et la signification de cette distinction, voir Driedger dans *The Construction of Statutes*, aux pages 140 et 141, version remaniée dans l'appendice de 1976, et dans son article: «Statutes: Retrospective Retrospective Reflections» (1978) 56 *R. du B. can.* 264. Qui plus est, une telle application rétroactive aurait des effets adverses, du fait de ses répercussions sur les droits et les rapports contractuels, sur les obligations de faire et de ne pas faire, sur la responsabilité, autant de matières qui relèvent légitimement d'une ordonnance d'un tribunal des droits de la personne. Aussi y a-t-il lieu d'appliquer la règle d'interprétation s'opposant à l'effet rétroactif des lois. Un exposé de cette règle, très souvent cité par les tribunaux, se trouve dans l'ouvrage de Maxwell: *The Interpretation of Statutes*, 12^e éd., 1969, à la page 215:

[TRADUCTION] Le refus de donner à certaines lois une application rétroactive repose sur la présomption que le législateur n'a pas en vue ce qui est injuste. Ces lois sont interprétées comme ne s'appliquant qu'aux faits qui se produisent après leur adoption, à moins que l'application rétroactive ne soit expressément prévue. Le droit anglais pose pour règle fondamentale que nulle loi ne doit s'interpréter comme ayant un effet rétroactif, à moins qu'une telle interprétation ne ressorte clairement du texte de la loi ou ne s'impose comme inéluctable.

D'aucuns ont tenté de définir les éléments dont il fallait tenir compte pour déterminer s'il y a eu réfutation de la présomption de non-rétroactivité de la loi, mais, il faut l'avouer, aucune de ces tentatives n'a été d'un grand secours. Les cas où les tribunaux ont conclu que le législateur prévoyait l'effet rétroactif d'une loi, dont plusieurs sont mentionnés dans Maxwell, *op. cit.*, aux pages 225 à 227, sont tous des cas si spéciaux, en ce sens qu'ils se confinent à l'objectif et aux dispositions propres de la loi en cause qu'il est pratiquement impossible d'en généraliser l'application. Dans *The Board of Trustees of the Acme Village School District No. 2296, of the Province of Alberta c. Steele-Smith* [1933] R.C.S. 47, à la page 50, le

general statements of the approach to be adopted as follows:

If, however, any doubt as to the legislative intention exists after a perusal of the language of the Act, then, as Lord Hatherly, L.C. said in *Pardo v. Bingham* [(1869) 4 Ch. App. 735, at 740]:—

We must look to the general scope and purview of the statute, and at the remedy sought to be applied, and consider what was the former state of the law, and what it was that the Legislature contemplated.

In this Court in the case of *Upper Canada College v. Smith* [(1920) 61 Can. S.C.R. 413], Mr. Justice Duff, at page 419, pointed out various ways in which the legislative intention might be expressed. He said:—

That intention may be manifested by express language or may be ascertained from the necessary implications of the provisions of the statute, or the subject matter of the legislation or the circumstances in which it was passed may be of such a character as in themselves to rebut the presumption that it is intended only to be prospective in its operation.

Counsel for the applicant relied on the general nature of the legislation, as well as certain specific provisions of the Act, as indicating clearly, in his submission, an intention that the Act should apply retrospectively to discriminatory practices which were completed before it came into force. I have not been persuaded by his submissions that there is such a clear and unambiguous expression of intention. Counsel did not elaborate on his submission based on the general nature and importance of the legislation. He seemed to treat it as self-evident. The fact that legislation serves a generally laudable or desirable purpose is not by itself sufficient to displace the rule against retrospective operation. Reference was made in particular to the reasoning of the Ontario Court of Appeal in *Re Sanderson and Russell* (1980) 24 O.R. (2d) 429 (released on May 24, 1979) in which the issue was the application of *The Family Law Reform Act, 1978*, S.O. 1978, c. 2, to a claim for support by a person who had acquired the necessary status by virtue of a period of cohabitation which had ended before the Act came into force. The operation of the legislation in that case involved quite different considerations. Indeed, the Court held in the first part of its judgment that the application of the Act to the circumstances of that case would not be a retrospective one. In the second part of its judgment, which is the one relied on by counsel for the applicant, it went on to consider, on the assumption that it would be retrospective, whether there was an intention that it should be so. The Court

juge Lamont a cité deux méthodes générales d'approche à adopter comme suit:

[TRADUCTION] Si, toutefois, après analyse du texte de Loi, il existe quelque doute quant à l'intention du législateur, alors, comme l'a dit le lord Chancelier Hatherly dans *Pardo c. Bingham* [(1869) 4 Ch. App. 735, à la page 740]:—

Il nous faut nous éclairer sur l'esprit de la loi et sur le recours sollicité, et nous informer de ce qu'étaient les règles antérieures et de ce que le législateur avait l'intention de faire.

Dans *Upper Canada College c. Smith* [(1920) 61 Can. R.C.S. 413], à la page 419, le juge Duff de la Cour de céans a indiqué les diverses manières dont le législateur manifestait son intention. Il écrit:—

Cette intention peut s'exprimer expressément ou se conclure inévitablement des dispositions de la loi, ou encore l'objet de la loi ou les circonstances de son adoption sont tels qu'ils suffisent à réfuter la présomption qui veut qu'elle ne dispose que pour l'avenir.

L'avocat du requérant se fonde sur l'esprit de la loi en cause aussi bien que sur certaines de ses dispositions pour soutenir dans son plaidoyer que la Loi s'applique rétroactivement aux actes discriminatoires consommés avant son entrée en vigueur. Il ne me convainc pas qu'il faille y voir une intention aussi claire et sans équivoque du législateur. Il n'a pas développé cet argument fondé sur l'esprit et la portée générale de la loi, le considérant sans doute comme se passant d'explications. Le fait que la loi vise un but dans l'ensemble louable ou souhaitable ne suffit pas à anéantir la règle de non-rétroactivité. L'avocat du requérant a invoqué en particulier les conclusions de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Sanderson et Russell* (1980) 24 O.R. (2^e) 429, arrêt rendu public le 24 mai 1979 et portant sur l'application de la Loi dite *The Family Law Reform Act, 1978*, S.O. 1978, c. 2 à une demande de pension alimentaire présentée par une personne qui avait acquis l'état requis par suite d'une période de cohabitation, laquelle avait pris fin avant l'entrée en vigueur de cette Loi. Dans cette affaire, l'application de la Loi mettait en jeu des questions tout à fait différentes. En effet, la Cour a décidé dans la première partie de son jugement qu'il n'y aurait pas d'application rétroactive aux faits de la cause. Dans la seconde partie de son jugement, que cite l'avocat du requérant, la Cour s'est penchée sur la question de savoir, à supposer que la Loi était rétroactive, si telle était l'intention du législateur. La Cour a qualifié la Loi [à la page 437] de

described the Act [at page 437] as "social legislation designed to provide a remedy for people who find themselves in the situation of need described in the early sections of Part II of the Act." It observed that the need might arise as a result of cohabitation and that the obligation of support was not based on a concept of fault. "With these factors in mind," the Court concluded [at page 438], "it is reasonable to conclude that the Legislature intended Part II to be applicable to all spouses, as defined by s. 14(b)(i), para. 1, from the date the legislation came into force, even if the requisite period of cohabitation ended before this time." The legislation in the present case is quite different in its impact, in so far as the rule against retrospective application is concerned. Its operation is not based on a status, combined with an existing need and capacity to pay, but on conduct which is stigmatized by the legislation with results that interfere with or overturn what were formerly lawful exercises of freedom of contract.

Counsel for the applicant laid particular stress in his argument in favour of retrospective operation on the terms of section 2 of the Act, the applicable part of which reads as follows:

2. The purpose of this Act is to extend the present laws in Canada to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, to the following principles:

(a) every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex or marital status, or conviction for an offence for which a pardon has been granted or by discriminatory employment practices based on physical handicap; ...

I understood counsel to argue from this provision that the purpose of the Act was to give effect to principles that were already reflected in the existing law, but he was unable to show that the Act was in any way declaratory or a codification of existing law. Neither the common law nor federal legislation in force at the time the Act was adopted, such as the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, and the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, contained prohibitions of discrimination of the scope and extent reflected in the statement of prohibited grounds in section 3

[TRADUCTION] «législation sociale destinée à fournir une voie de recours à ceux qui sont dans le besoin, dans les conditions prévues aux premiers articles de la Partie II de la Loi.» Elle a remarqué que le besoin pourrait tenir à la cohabitation et que l'obligation alimentaire n'était pas fondée sur la notion de faute. [TRADUCTION] «Compte tenu de ces facteurs», a conclu la Cour [à la page 438], «il est raisonnable de conclure que dans l'esprit du législateur, la Partie II devait s'appliquer à tous les conjoints selon la définition qu'en donne l'art. 14(b)(i), par. 1, à l'entrée en vigueur de la Loi, quand bien même la période de cohabitation requise aurait pris fin avant.» En l'espèce, la Loi n'a pas les mêmes effets au regard de la règle de non-rétroactivité. Son application n'est pas fonction d'un état juridique caractérisé par le besoin réel du créancier et les ressources du débiteur d'aliments, mais vise un comportement que la loi stigmatise, avec pour résultat de faire obstacle ou de faire échec à ce qui constituait auparavant l'exercice légitime de la liberté de contracter.

Pour faire valoir l'effet rétroactif de la loi, l'avocat du requérant s'est fondé en particulier sur l'article 2 de la Loi dont voici le passage applicable:

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne actuelle en donnant effet dans le champ de compétence du Parlement du Canada, aux principes suivants:

a) tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille ou l'état de personne graciée ou, en matière d'emploi, de leurs handicaps physiques;

A mon avis, l'avocat du requérant a déduit de cette disposition que la Loi visait à donner effet aux principes déjà incarnés dans le droit en vigueur, mais il n'a pas réussi à démontrer qu'elle était une consécration ou une codification du droit existant. Ni la *common law* ni les lois fédérales en vigueur à l'adoption de la Loi, par exemple la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32, et le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, n'opéraient interdiction d'actes discriminatoires de façon aussi étendue que l'énumération des motifs de distinction illicite à

and the description of discriminatory practices in sections 7 to 15.

The other specific provisions to which counsel for the applicant referred are not in my opinion conclusive of an intention that the Act should have retrospective operation. He referred to several provisions in which the past, as well as the present, tense is used in describing the conduct which constitutes a discriminatory practice. Examples are section 4 (“found to be engaging or to have engaged in a discriminatory practice”) and subsection 32(1) (“is engaging or has engaged in a discriminatory practice”). This use of the past tense is not inconsistent with an intention that the Act should have only a prospective application. As Wright J. said in *In re Athlumney Ex parte Wilson* [1898] 2 Q.B. 547 at page 553, “this form of words is often used to refer, not to a past time which preceded the enactment, but to a time which is made past by anticipation—a time which will have become a past time only when the event occurs on which the statute is to operate.” Counsel also argued that subparagraph 33(b)(iv) of the Act indicates an intention that it is to have retrospective operation. That subparagraph provides that the Commission may decide not to deal with a complaint if it appears to the Commission that the complaint is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint. I do not think it is an unreasonable construction of this provision to see it as one that would not have effective application until at least a year after the Act came into force. Finally, counsel drew an argument in favour of retrospective operation from the terms of section 64 of the Act which reads:

64. After the coming into force of Part III, the Commission may, with the approval of the Governor in Council, by by-law, limit or restrict the filing of complaints under that Part in respect of any discriminatory practice until such time as the Commission is able to process all complaints under that Part in an orderly manner.

It is not in my opinion a necessary implication of this provision that it was intended that the Act should have retrospective application. Such a provision might well be considered necessary because of the volume of complaints that might be anticipated in the initial stage of the Act's opera-

l'article 3 et la description des actes discriminatoires aux articles 7 à 15.

Les autres dispositions invoquées par l'avocat du requérant ne permettent pas, à mon avis, de conclure à l'intention du législateur de donner à la Loi une application rétroactive. Il a cité plusieurs dispositions où le passé aussi bien que le présent est employé pour décrire un acte discriminatoire, par exemple l'article 4 («*found to be engaging or to have engaged in a discriminatory practice*») et le paragraphe 32(1) («*is engaging or has engaged in a discriminatory practice*»). L'emploi du passé n'exclut pas l'intention de faire une loi disposant pour l'avenir. Comme le juge Wright l'a dit dans *In re Athlumney Ex parte Wilson* [1898] 2 Q.B. 547, à la page 553: [TRADUCTION] «cette formulation est souvent employée pour désigner non pas le passé par rapport à la promulgation de la loi, mais le futur antérieur, un moment qui sera du passé par rapport à l'événement auquel la loi doit s'appliquer.» L'avocat soutient aussi qu'on peut voir dans le sous-alinéa 33b)(iv) de la Loi une volonté de rétroactivité. Ce sous-alinéa prévoit que la Commission peut déclarer une plainte irrecevable s'il apparaît à la Commission qu'elle a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la dernière des actions ou abstentions sur lesquelles elle est fondée, ou de tout délai plus long que la Commission estime indiqué dans les circonstances. Je ne pense pas qu'il soit déraisonnable d'en conclure que cette disposition n'était applicable qu'un an au moins après l'entrée en vigueur de la Loi. Enfin, l'avocat a conclu à l'effet rétroactif de la Loi en se fondant sur l'article 64 que voici:

64. Après l'entrée en vigueur de la Partie III, la Commission peut, par règlement, avec l'approbation du gouverneur en conseil, imposer, jusqu'à résorption de son rôle, des restrictions au dépôt des plaintes pour actes discriminatoires portées sous le régime de cette Partie.

Je ne crois pas qu'il faille déduire de cette disposition que la Loi doit avoir un effet rétroactif. Une telle disposition pourrait être considérée comme nécessaire, étant donné le volume des plaintes qu'on pourrait prévoir au tout début de l'application de la Loi, pour ce qui est des actes discrimina-

tion based on discriminatory practices in which persons were allegedly engaging at the time the Act came into force and during a period of time shortly thereafter. In that limited sense the Act could have a retrospective application—to discriminatory practices begun before the Act came into force but continuing on or after that date. In the result, I am of the view that the Act does not disclose a clear intention that it should apply to a discriminatory practice that occurred and was completed before it came into force. Accordingly, the Commission did not err in law in deciding as it did that it did not have jurisdiction with respect to the applicant's complaint.

For all of these reasons I would dismiss the section 28 application.

* * *

URIE J.: I concur.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

KELLY D.J.: I have read and considered the reasons for judgment herein of Le Dain J. and concur therein.

toires qui se commettraient au moment de l'entrée en vigueur de la Loi ou quelque temps après. C'est dans ce sens restreint que la Loi pourrait s'appliquer rétroactivement aux actes discriminatoires ^a commis avant son entrée en vigueur, mais qui se poursuivaient jusqu'à cette date ou au-delà. Il s'ensuit qu'à mon avis, on ne saurait dire que le législateur avait l'intention de donner à cette Loi une application rétroactive aux actes discrimina- ^b toires consommés avant son entrée en vigueur. En conséquence, la Commission n'a pas commis une erreur de droit en concluant que la plainte du requérant n'était pas de sa compétence.

^c Par ces motifs, je rejeterais cette requête fondée sur l'article 28.

* * *

^d LE JUGE URIE: J'y souscris.

* * *

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

^e LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: J'ai pris connaissance des motifs du jugement rendus par le juge Le Dain, auxquels je souscris.