

T-1373-97

**Canada Post Corporation** (*Applicant*)

v.

**André Barrette** (*Respondent*)

and

**The Canadian Human Rights Commission**  
(*Intervener*)

T-1373-97

**Société canadienne des postes** (*demanderesse*)

c.

**André Barrette** (*défendeur*)

et

**La Commission canadienne des droits de la per-  
sonne** (*intervenante*)

T-1375-97

**Canada Post Corporation** (*Applicant*)

v.

**Murray Nolan** (*Respondent*)

and

**The Canadian Human Rights Commission**  
(*Intervener*)

T-1375-97

**Société canadienne des postes** (*demanderesse*)

c.

**Murray Nolan** (*défendeur*)

et

**La Commission canadienne des droits de la per-  
sonne** (*intervenante*)

**INDEXED AS: CANADA POST CORP. v. BARRETTE (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES c.  
BARRETTE (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Evans J.—Toronto, October 27 and December 16, 1998.

Section de première instance, juge Evans—Toronto, 27 octobre et 16 décembre 1998.

*Administrative law — Judicial review — Decision of Canadian Human Rights Commission to investigate discrimination complaints — CHRC rejecting employer's request it exercise discretion under CHRA, s. 41(e) not to deal with complaint as out of time — Despite general reluctance to intervene before administrative process complete, Court may terminate Commission's investigation of complaint when benefits of determining question at this stage outweigh costs accompanying early judicial intervention — CHRA, s. 41 providing CHRC shall deal with any complaint filed unless, in respect of that complaint, it appears to Commission that it falls within one or more of 5 listed categories — Commission has prima facie duty to deal with complaint, discretion to deal with complaint to which one of paras. of s. 41 applies — CHRC must decide whether complaint within exception — Confirming court should not subject to close scrutiny CHRC's decision to deal with complaint — Since purpose of statutory scheme to reduce inequality, Court reluctant to conclude CHRC erred by taking too narrow view of exceptions — Closer judicial scrutiny justified if CHRC deciding not to deal with complaint, as normally final disposition of matter.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Décision de la Commission canadienne des droits de la personne d'enquêter sur des plaintes de discrimination — La CCDP a rejeté la demande de l'employeur l'invitant à exercer son pouvoir discrétionnaire accordé par l'art. 41e) de la LCDP de déclarer la plainte irrecevable parce qu'elle a été déposée après l'expiration du délai prescrit — Malgré la réticence générale à l'égard d'une intervention avant que la procédure administrative ait suivi son cours, la Cour peut mettre fin à l'enquête ouverte par la Commission lorsque les avantages d'une décision à cette étape l'emportent sur les coûts qui accompagnent une intervention judiciaire hâtive — Ainsi qu'il est prévu à l'art. 41 de la LCDP, la CCDP statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable pour un ou plusieurs des cinq motifs énumérés dans cette disposition — La Commission a, à première vue, l'obligation de statuer sur une plainte et elle a le pouvoir discrétionnaire d'instruire une plainte visée par l'un des motifs d'irrecevabilité énumérés à l'art. 41 — Il appartient à la CCDP de décider si une plainte relève de l'un de ces motifs — Cela confirme que la Cour ne devrait pas scruter à la loupe la décision de la CCDP d'instruire*

*Human rights — Judicial review of CHRC's decision to investigate complaints of discrimination on ground of disability though out of time — CHRA, s. 41(e) providing CHRC shall deal with any complaint filed unless complaint based on acts, omissions, last of which occurring more than one year, or such longer period of time as CHRC considering appropriate in circumstances, before receipt of complaint — Respondent, Nolan, filing complaint 10 months outside one-year period that applies unless CHRC exercising discretion to extend — Court can only set aside CHRC's decision to proceed with complaint under s. 41(e) if satisfied CHRC manifestly refusing to exercise discretion, or exercise of discretion patently unreasonable — (1) (i) Investigator's report, on which CHRC based decision to proceed outside time limit, deficient as not covering issue of public interest in complaint as required in Compliance Manual — But failure to comply with non-statutory formal requirement not error of law — (ii) While neither CHRC's letter of decision nor s. 41 report providing positive rationale for exercise of s. 41(e) discretion, no statutory duty on CHRC to give reasons for proceeding in face of s. 41 objection; duty of fairness not imposing on CHRC duty to give complete statement of reasons for deciding to conduct investigation — CHRC neither erring in law nor abusing discretion when deciding to extend time by two months to enable it to deal with respondent, Barrette's, complaint — (2) CHRC's failure to refer to issue of whether should investigate complaint apparently made in bad faith, not leading to inference CHRC not considering it — Court should not impose stringent procedural standards on CHRC at this early stage — (3) As Nolan's complaint asserting discrimination on ground contained in CHRA, and limited facts before CHRC, its decision to proceed to investigation not patently unreasonable.*

*Estoppel — Whether doctrine of issue estoppel applies to prevent Canadian Human Rights Commission from investigating complaints already subject of unsuccessful grievance — S. 41(a) (exempting CHRC from requirement to deal with*

*une plainte — Comme ce texte législatif a pour objet de réduire les inégalités, la Cour hésite à conclure que la CCDP a commis une erreur en interprétant trop étroitement les exceptions — Un examen judiciaire attentif est justifié lorsque la CCDP décide de ne pas examiner une plainte, puisqu'il s'agit normalement d'une décision définitive.*

*Droits de la personne — Contrôle judiciaire de la décision de la CCDP d'enquêter sur des plaintes de discrimination fondée sur la déficience bien qu'elles aient été déposées après l'expiration du délai prescrit — En vertu de l'art. 41e) de la LCDP, la CCDP statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins que la plainte n'ait été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances — Le défendeur Nolan a déposé sa plainte dix mois après l'expiration du délai d'un an qui s'applique à moins que la CCDP n'exerce son pouvoir discrétionnaire d'accorder un délai supérieur — La Cour peut annuler une décision d'instruire une plainte en vertu de l'art. 41e) uniquement si elle est convaincue que la CCDP a visiblement refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire ou si l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire était manifestement déraisonnable — 1) (i) Le rapport d'enquête sur lequel la CCDP a fondé sa décision d'instruire la plainte malgré l'expiration du délai prescrit comportait des lacunes parce qu'il ne prenait pas en considération la question de l'intérêt que la plainte revêt pour le public, ainsi que l'exige le Guide de mise en œuvre — Toutefois, l'inobservation d'une condition formelle non législative ne constitue pas une erreur de droit — (ii) Bien que ni le rapport relatif à l'art. 41 ni la lettre de décision de la CCDP n'expliquent pourquoi la CCDP a décidé d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'art. 41e), la CCDP n'est pas tenue par la loi d'exposer les motifs pour lesquels elle donne suite à une plainte en dépit d'une objection fondée sur l'art. 41, et l'obligation d'équité qui lui incombe ne l'oblige pas à fournir un exposé détaillé des motifs pour lesquels elle a décidé de mener une enquête — La CCDP n'a pas commis d'erreur de droit ni exercé abusivement son pouvoir discrétionnaire en décidant de proroger le délai de deux mois de façon à pouvoir statuer sur la plainte du défendeur Barrette — 2) On ne peut déduire du défaut de la CCDP de traiter la question de savoir si elle devrait enquêter sur une plainte apparemment entachée de mauvaise foi qu'elle ne l'a pas examinée — La Cour ne devrait pas imposer à cette première étape des normes procédurales rigoureuses à la CCDP — 3) Comme le défendeur Nolan invoquait dans sa plainte un motif de distinction illicite prévu par la LCDP et comme les faits soumis à la CCDP étaient limités, la décision de la CCDP de mener une enquête n'était pas manifestement déraisonnable.*

*Fin de non-recevoir — L'exception de chose jugée s'applique-t-elle de manière à empêcher la Commission canadienne des droits de la personne de mener une enquête sur des plaintes qui ont déjà été rejetées par des arbitres?*

*complaint where grievance, review procedures not exhausted) showing Parliament had in mind possibility of overlap between CHRC, grievance procedures, and gave CHRC discretion not to investigate until procedures exhausted — Would have expressly so stated had it intended to also give CHRC discretion not to investigate when procedures exhausted — Even assuming arbitrator's decision can estop CHRC from investigating, only possible to decide whether doctrine should apply after careful consideration of all circumstances — Cannot require CHRC at preliminary stage of investigation to engage in extensive investigation of facts, law to determine whether to apply doctrine of issue estoppel — Question should be addressed only after CHRC investigating complaint — CHRC may not refuse to investigate complaint on ground complainant pursued matter before labour arbitrator who decided grievance against complainant.*

This was an application for judicial review of the Canadian Human Rights Commission's decision to investigate the respondents' complaints of discrimination on the grounds of disability.

While employed as a letter carrier, Nolan was convicted of indecent exposure in 1984 and 1990, and of exposing himself in a public place in 1995. Canada Post discharged him on February 17, 1995, on the ground that his behaviour was unacceptable. He grieved his discharge on the ground that he had been dismissed for off-duty misconduct that was irrelevant to his ability to do his job satisfactorily. An arbitrator denied his grievance on January 15, 1996. On October 17, 1996, Nolan filed a complaint alleging that in dismissing him Canada Post had discriminated against him on the basis of disability, in particular a psychological disorder manifested by a compulsion to expose himself and masturbate in public when under stress.

Barrette was unable to perform the duties of his supervisory position as a result of hypertension. He was transferred to another position, but lost his employment seniority with Canada Post. In December 1993, he grieved Canada Post's refusal to restore him to his previous supervisory position. Noting that Barrette had "practically dictated" the letter signed by his doctor stating that he was no longer suffering from a permanent disability, on June 10, 1996 an arbitrator dismissed his grievance. Barrette signed a complaint to the Commission on August 26, 1996, some 14

*— Il ressort de l'art. 41a) (qui soustrait la CCDP à l'obligation de statuer sur une plainte si les procédures d'appel ou de règlement des griefs n'ont pas été épuisées) que le législateur a songé à la possibilité d'un chevauchement entre la procédure de la CCDP et la procédure de règlement des griefs, et qu'il a accordé à la CCDP le pouvoir discrétionnaire de ne pas mener d'enquête tant que ce mécanisme de recours n'a pas été épuisé — S'il avait également voulu donner à la CCDP le pouvoir discrétionnaire de ne pas mener d'enquête une fois que ce mécanisme a été épuisé, il l'aurait dit expressément — Même en supposant que la décision d'un arbitre peut empêcher à jamais la CCDP de mener une enquête, c'est uniquement après un examen approfondi de toutes les circonstances qu'il sera possible de décider si l'exception de chose jugée devrait s'appliquer — On ne peut exiger de la CCDP qu'elle procède, à cette étape préliminaire, à l'enquête approfondie des faits et du droit afin de décider s'il convient d'appliquer l'exception de chose jugée — C'est une question qui devrait être examinée seulement après que la CCDP a enquêté sur la plainte — La CCDP ne peut pas refuser d'enquêter sur une plainte au motif que le plaignant a exercé un recours devant un arbitre en relations du travail, qui a rejeté son grief.*

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de la Commission canadienne des droits de la personne d'enquêter sur les plaintes de discrimination fondée sur la déficience déposées par les défendeurs.

Pendant qu'il travaillait comme facteur, Nolan a été reconnu coupable d'exhibitionnisme en 1984 et en 1990 et d'exhibitionnisme dans un lieu public en 1995. Le 17 février 1995, Postes Canada l'a congédié au motif que sa conduite était inacceptable. Il a contesté son congédiement au moyen d'un grief qui reposait sur le fait qu'il avait été congédié en raison d'une inconduite en dehors des heures de travail qui était sans rapport avec sa capacité de fournir un bon rendement au travail. Un arbitre a rejeté son grief le 15 janvier 1996. Dans sa plainte déposée le 17 octobre 1996, Nolan a prétendu qu'en le congédiant, Postes Canada avait exercé contre lui une discrimination fondée sur la déficience; en particulier, il a invoqué un trouble psychologique qui se manifestait dans la compulsion à s'exposer et à se masturber en public lorsqu'il ressentait un stress.

Barrette ne pouvait pas remplir les fonctions de son poste de surveillant parce qu'il souffrait d'hypertension. Il a été muté mais a perdu son ancienneté à Postes Canada. En décembre 1993, il a contesté par voie de grief le refus de Postes Canada de le rétablir dans ses anciennes fonctions de surveillant. Notant que Barrette avait «pratiquement dicté» la lettre que son médecin a signée et dans laquelle il était mentionné que M. Barrette ne souffrait plus d'une incapacité permanente, un arbitre a rejeté son grief le 10 juin 1996. Barrette a signé une plainte à la Commission le 26 août

months after the last instance of alleged discrimination.

In each case, the Commission rejected a request by Canada Post that it exercise its discretion under *Canadian Human Rights Act*, section 41 not to deal with the complaint as out of time. Paragraph 41(e) exempts the Commission from the duty to investigate a complaint made more than a year after the last incident complained of, "or such longer period of time as the Commissioner considers appropriate in the circumstances".

The issues were: (1) whether it is appropriate for the Court to intervene in the administrative process before the Commission has even started its investigation thereby possibly culminating in an adjudication of the parties' rights; (2) whether the Commission failed to exercise according to law its discretion under paragraph 41(e) to investigate the complaints, even though they were filed more than a year after the last incidents of discrimination on which the complaints were based; (3) whether the Commission erred in law in proceeding to investigate Barrette's complaint, even though it was made in bad faith; (4) whether the Commission exceeded its jurisdiction by deciding to investigate Nolan's complaint, which was based on a ground of discrimination that is not prohibited by the Act, namely a criminal conviction; and (5) whether the Commission erred in law by failing to consider whether either of the complaints was barred by issue estoppel as a result of the arbitration awards.

*Held*, the application should be dismissed.

(1) Despite a general reluctance to intervene before completion of the administrative process, the Court may terminate the Commission's investigation of a complaint when the benefits of determining a question at this stage of the process, including saving the object of the complaint from unnecessarily having to mount a response to it, outweigh the costs that typically accompany early judicial intervention. The Commission has a *prima facie* duty to deal with a complaint, and a discretion to deal with a complaint to which one of the paragraphs of section 41 applies, and whether a complaint falls within one of those exceptions is left to the Commission to decide. This confirms that the Court should not subject to close scrutiny the Commission's decision to deal with a complaint.

Section 41 was drafted so as to leave many issues to the discretion of the Commission: this is incompatible with the notion that it should be interpreted as if it created a legal right in employers and others against whom complaints are

1996, soit quatorze mois après le dernier acte discriminatoire qui aurait été commis.

Dans chacun des litiges, la Commission a rejeté la demande par laquelle Postes Canada l'invitait à exercer le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de déclarer la plainte irrecevable parce qu'elle a été déposée après l'expiration du délai prescrit. L'alinéa 41e) soustrait la Commission à l'obligation d'enquêter sur une plainte qui a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, «ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances».

Les questions litigieuses sont les suivantes: 1) Une intervention judiciaire, avant même l'ouverture d'une enquête par la Commission, dans la procédure administrative qui peut déboucher sur le prononcé d'une décision sur les droits des parties, est-elle opportune? 2) La Commission a-t-elle omis d'exercer en conformité avec la loi le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'alinéa 41e) d'enquêter sur les plaintes, même si elles ont été déposées plus d'un an après la perpétration des derniers actes discriminatoires sur lesquels elles étaient fondées? 3) La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en décidant d'enquêter sur la plainte de M. Barrette, même si elle était entachée de mauvaise foi? 4) La Commission a-t-elle outrepassé sa compétence en décidant d'enquêter sur la plainte de M. Nolan, qui était fondée sur un motif de distinction illicite que n'interdisait pas la Loi, soit une déclaration de culpabilité au criminel? 5) La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en n'examinant pas la question de savoir si l'exception de chose jugée rendait les plaintes irrecevables du fait des sentences arbitrales?

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

1) Malgré une réticence générale à l'égard d'une intervention avant que la procédure administrative ait suivi son cours, la Cour peut mettre fin à l'enquête ouverte par la Commission lorsque les avantages d'une décision à cette étape-ci de la procédure, notamment empêcher que l'objet de la plainte fasse l'objet d'une contestation inutile, l'emportent sur les coûts qui accompagnent habituellement une intervention judiciaire hâtive. La Commission a, à première vue, l'obligation de statuer sur une plainte, elle a le pouvoir discrétionnaire d'instruire une plainte visée par l'un des motifs d'irrecevabilité énumérés à l'article 41, et il lui appartient de décider si une plainte relève de l'un de ces motifs. Cela confirme que la Cour ne devrait pas scruter à la loupe la décision de la Commission d'instruire une plainte.

La rédaction de l'article 41 est telle que de nombreuses questions sont laissées à la discrétion de la Commission: cette faculté est incompatible avec l'idée qu'on devrait interpréter cette disposition comme si elle accordait le droit

made not to be investigated in specified circumstances. The Commission still has a discretion to deal with the complaint if it so chooses. While individuals against whom complaints are made undoubtedly benefit from the existence of the exceptions in section 41, the exceptions may also be regarded as inserted to enable the Commission to allocate its limited resources in an appropriate manner. Moreover, since the purpose of the statutory scheme is to reduce inequality, and accordingly has been said to possess a quasi-constitutional status, a court should be reluctant to conclude that the Commission has erred by taking too narrow a view of the exceptions to its statutory duty to deal with complaints of discrimination. On the other hand, it is arguable that closer judicial scrutiny is justified when the Commission decides not to deal with a complaint, which will normally be a final disposition of the matter.

(2) Given that the purpose of the Act is to advance the value of equality, the Court should set aside a decision by the Commission to proceed with a complaint under paragraph 41(e) only if satisfied that the Commission manifestly refused to exercise its discretion, or the exercise of its discretion was patently unreasonable.

(i) Canada Post argued that the investigator's report, on which the Commission based the decision to proceed outside the one-year time limit with respect to Nolan's complaint, was deficient because it did not address all three issues that the Compliance Manual, a non-statutory document issued by the Commission in 1994, provides must be considered when the discretion to extend the time limit is being exercised: prejudice to the respondent caused by the delay, length of the delay and any explanation for it, and the public interest in the complaint itself. The investigator's report was silent as to the public interest in the complaint itself. This deficiency did not, however, constitute an error of law that would justify judicial intervention. Even if the Manual were issued under a statutory power, non-compliance with a formal requirement specifying the matters that must be covered in an investigator's section 41 report would not necessarily invalidate the subsequent decision of the Commission to investigate a complaint. Since the report "covers" two of the three factors identified in the Manual, it contains enough to amount to substantial compliance, especially given the preliminary nature of the report, and the fact that the employer will have an opportunity to make further submissions to the Commission before it decides whether or not to proceed with the complaint. A failure to comply with a non-statutory formal requirement of this nature much less constitutes an error of law. Canada Post's submission to the Commission after it received the section 41 report did not specify how it would be prejudiced by an extension of time. It could not now attack the decision on the ground that it suffered a prejudice that it did not mention to the Commission.

aux employeurs et autres mis en cause de ne pas faire l'objet d'une enquête dans des circonstances précises. La Commission peut quand même instruire la plainte si elle le veut. Bien que les mis en cause soient sans aucun doute avantagés par l'existence des motifs énumérés à l'article 41, on peut également considérer que ces motifs ont été édictés pour permettre à la Commission de répartir efficacement ses ressources limitées. De plus, comme ce texte législatif a pour objet de réduire les inégalités, d'où sa qualification de texte quasi constitutionnel, une cour de justice devrait hésiter à conclure que la Commission a commis une erreur en interprétant trop étroitement les exceptions à l'obligation que lui impose la loi d'instruire les plaintes de discrimination. Par contre, il est discutable qu'un examen judiciaire attentif soit justifié lorsque la Commission décide de ne pas examiner une plainte, puisqu'il s'agit normalement d'une décision définitive.

2) Comme l'objet de la Loi est de promouvoir l'égalité, la Cour devrait annuler une décision d'instruire une plainte en vertu de l'alinéa 41e) uniquement si elle est convaincue que la Commission a visiblement refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire ou si l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire était manifestement déraisonnable.

(i) Postes Canada a soutenu que le rapport d'enquête, sur lequel la Commission a fondé sa décision d'instruire la plainte de M. Nolan malgré l'expiration du délai d'un an, comportait des lacunes parce qu'il ne traitait pas les trois questions qui, d'après le Guide de mise en œuvre, document non législatif rendu public par la Commission en 1994, doivent être prises en considération lorsqu'est exercé le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai imparti, à savoir le préjudice occasionné au mis en cause par le dépôt tardif, l'importance du retard et les explications avancées, et l'intérêt que la plainte elle-même revêt pour le public. Le rapport d'enquête était silencieux sur l'intérêt que la plainte elle-même revêt pour le public. Toutefois, cette lacune ne constitue pas une erreur de droit qui justifie l'intervention de la Cour. Même si le Guide avait été rendu public en vertu d'un pouvoir conféré par la loi, l'inobservation d'une condition formelle précisant les questions qui doivent être traitées dans un rapport d'enquête relatif à l'article 41 n'invaliderait pas forcément la décision subséquente de la Commission d'enquêter sur la plainte. Comme le rapport «porte» sur deux des trois facteurs mentionnés dans le Guide, c'est suffisant pour conclure à un respect en substance, surtout compte tenu de la nature préliminaire du rapport et du fait que l'employeur aura la possibilité de présenter d'autres observations à la Commission avant qu'elle ne se prononce sur l'opportunité de donner suite à la plainte. L'inobservation d'une condition formelle non législative de cette nature constitue encore moins une erreur de droit. Les observations que Postes Canada a soumises à la Commission après avoir reçu le rapport relatif à l'article 41 ne précisaient pas en quoi Postes Canada serait lésée par une prorogation de délai. Postes Canada ne peut pas contester maintenant cette décision au motif qu'elle a subi un préjudice dont elle n'a pas fait état à la Commission.

(ii) While neither the section 41 report nor the Commission's letter of decision provided a positive rationale for the Commission's exercise of discretion concerning Nolan under paragraph 41(e), there is no statutory duty on the Commission to give reasons for proceeding in the face of a section 41 objection, and the duty of fairness does not impose on the Commission a duty to give a complete statement of its reasons for deciding simply to conduct an investigation. In reviewing an exercise of discretion by the Commission, especially at this preliminary stage, the Court's role is very circumscribed. The Commission did not overlook matters so crucial to the decision that it should be set aside as erroneous in law.

For the above reasons, the Commission did not err in law or abuse its discretion when it decided to extend the time by two months to enable it to deal with Barrette's complaint.

(3) It could not be inferred from the Commission's failure to refer to the issue of bad faith in its letter that the Commission did not consider it, especially when the letter expressly stated that the Commission had taken into consideration the letter from Canada Post containing its submissions. For the Court to impose stringent procedural standards on the Commission, and to subject to close scrutiny the Commission's decisions at the section 41 or screening stage of the process, would unduly hamper the Commission's ability to discharge its statutory mandate expeditiously and effectively.

(4) The Commission had not investigated the circumstances of Nolan's dismissal; establishing the ground on which his employment was terminated raised questions of fact and law upon which it would be inappropriate to rule at this preliminary stage of the administrative process. Given that Nolan's complaint asserted discrimination on a ground contained in the *Canadian Human Rights Act*, and that there were very limited facts before the Commission, the Commission's decision to proceed to an investigation was not patently unreasonable. Nor was the Commission's failure to deal with Canada Post's submission on this issue fatal to the validity of its decision to deal with the complaint.

(5) The determination of human rights is tangential to the general jurisdiction of labour arbitrators over disputes arising from the collective agreement whereas the investigation and adjudication of complaints of discrimination is at the very core of the mandate of the human rights tribunals created by statute. Because of the public responsibilities conferred by legislatures on the statutory decision makers and the purpose-designed decision-making process, there has been considerable reluctance to apply the doctrine of issue estoppel to the adjudication of human rights complaints by

(ii) Bien que ni le rapport relatif à l'article 41 ni la lettre de décision de la Commission n'expliquent pourquoi, dans le cas de M. Nolan, la Commission a décidé d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'alinéa 41e), la Commission n'est pas tenue par la loi d'exposer les motifs pour lesquels elle donne suite à une plainte en dépit d'une objection fondée sur l'article 41, et l'obligation d'équité ne fait pas en sorte que la Commission doit fournir un exposé détaillé des motifs pour lesquels elle a simplement décidé de mener une enquête. La Cour a un rôle très limité dans le cadre du contrôle de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par la Commission, surtout à cette étape préliminaire. La Commission n'a pas tenu aucun compte de facteurs tellement importants que cette décision devrait être annulée au motif qu'elle est mal fondée en droit.

Pour les motifs qui précèdent, la Commission n'a pas commis d'erreur de droit ni exercé abusivement son pouvoir discrétionnaire en décidant de proroger le délai de deux mois de façon à pouvoir statuer sur la plainte de M. Barrette.

3) On ne pourrait déduire du défaut de la Commission de traiter la question de la mauvaise foi dans sa lettre que la Commission ne l'a pas examinée, surtout que celle-ci mentionne expressément dans cette lettre qu'elle a pris en considération la lettre dans laquelle Postes Canada exposait ses observations. Le fait pour la Cour d'imposer des normes procédurales rigoureuses à la Commission et d'examiner à la loupe ses décisions à l'étape prévue à l'article 41 ou à l'étape de la sélection aurait pour effet de nuire indûment à la capacité de la Commission de réaliser avec rapidité et efficacité son mandat d'origine législative.

4) La Commission n'a pas mené d'enquête sur les circonstances du congédiement de M. Nolan; prouver le motif du congédiement soulève des questions de fait et de droit sur lesquelles il serait tout à fait inopportun que la Cour se prononce à cette étape préliminaire de la procédure administrative. Comme M. Nolan invoquait dans sa plainte un motif de distinction illicite prévu par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et comme les faits soumis à la Commission étaient très limités, la décision de la Commission de mener une enquête n'était pas manifestement déraisonnable. De plus, le défaut de la Commission d'examiner l'observation de Postes Canada sur ce point n'invalide pas sa décision de statuer sur la plainte.

5) Le pouvoir de statuer sur des questions en matière de droits de la personne est accessoire à la compétence générale des arbitres en relations du travail à l'égard de différends régis par une convention collective, alors que la tenue d'une enquête sur une plainte de discrimination et le prononcé d'une décision à cet égard sont au cœur même du mandat des tribunaux des droits de la personne créés par la loi. En raison des responsabilités publiques conférées par les législatures aux décideurs nommés par la loi et du processus décisionnel axé sur l'objet, on hésite beaucoup à appliquer

the specialist tribunals. The case for applying the doctrine of issue estoppel at the section 41 stage, before the Commission has investigated the complaint seems even weaker. Paragraph 41(a) shows that Parliament had in mind the possibility of overlap between the Commission and grievance procedures available to the complainant, and gave to the Commission a discretion not to investigate if the complainant had not exhausted them. If it had intended also to give the Commission a discretion not to investigate when those procedures had been exhausted, it would have said so, rather than leaving the issue to be dealt with under the general jurisdiction clause in paragraph 41(c). Second, on the assumption that a decision of an arbitrator can ever estop the Commission or the Tribunal from reinvestigating, it will only be possible to decide whether the doctrine should apply in a given case after a careful consideration of all the circumstances, including: the jurisdiction of the arbitrator and the remedies available; the adequacy of the investigation and representation by the union and the possible existence of labour relations considerations that are extraneous to the statutory investigation and adjudication of human rights complaints; and the identity of the issues and the parties. Section 41 is intended to enable the Commission to screen out cases that are obviously unmeritorious on their facts or in law, or should not otherwise be dealt with at that time. It would be both unduly burdensome and productive of unnecessary delay to require the Commission to engage, at this preliminary stage of the process, in the extensive investigation and assessment of issues of fact and law that might be necessary before it could determine whether to apply the doctrine of issue estoppel. This question should be addressed only if the Commission has investigated the complaint, when "having regard to all the circumstances of the complaint" pursuant to subparagraphs 44(3)(a)(i) and (b)(i), it may decide either to request an adjudication by the Tribunal when warranted, or to dismiss the complaint.

It would be particularly inappropriate to require the Commission to consider the application of issue estoppel to Nolan who did not grieve his dismissal on the ground of discrimination by virtue of a disability, because this would raise yet another range of issues, such as why he did not rely on disability before the arbitrator, and whether it was reasonable for him not to have done so.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 22(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 56), (2).

l'exception de chose jugée au règlement des plaintes en matière de droits de la personne par des tribunaux spécialisés. L'argument voulant qu'on applique l'exception de chose jugée à l'étape de l'article 41, avant l'ouverture de l'enquête, semble encore moins convaincant. Il ressort de l'alinéa 41(a) que le législateur a songé à la possibilité d'un chevauchement entre la procédure de la Commission et la procédure de règlement des griefs ouverte au plaignant, et qu'il a accordé à la Commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas mener d'enquête si le plaignant n'a pas épuisé ce mécanisme de recours. S'il avait également voulu donner à la Commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas mener d'enquête une fois que ce mécanisme a été épuisé, il l'aurait dit, au lieu de laisser la Commission se prononcer sur cette question en vertu de la disposition relative à la compétence générale prévue à l'alinéa 41(c). Deuxièmement, en ce qui concerne l'hypothèse selon laquelle la décision d'un arbitre peut empêcher à jamais la Commission ou le tribunal de mener une nouvelle enquête, c'est uniquement après un examen approfondi de toutes les circonstances qu'il sera possible de décider si l'exception de chose jugée devrait s'appliquer dans un cas donné. Parmi les questions à examiner, il y aurait la compétence de l'arbitre et les recours qui peuvent être exercés; la suffisance de l'enquête et la représentation par le syndicat et l'existence possible de considérations en matière de relations du travail qui sont étrangères à l'enquête prévue par la loi et au règlement des plaintes en matière de droits de la personne; et l'identité des questions en litige et des parties. L'article 41 vise à permettre à la Commission d'écarter les plaintes qui sont manifestement mal fondées quant aux faits ou en droit, ou sur lesquelles elle ne devrait normalement pas statuer à cette étape-là. Il serait à la fois indûment lourd et générateur de retards inutiles d'exiger de la Commission qu'elle procède à cette étape préliminaire de la procédure à l'enquête approfondie et à l'évaluation des questions de fait et de droit qui pourraient être nécessaires avant qu'elle soit en mesure de décider s'il convient d'appliquer l'exception de chose jugée. Cette question devrait être examinée seulement si la Commission a enquêté sur la plainte, lorsque, «compte tenu des circonstances relatives à la plainte», ainsi qu'il est prévu aux sous-alinéas 44(3)a)(i) et b)(i), elle peut décider soit de renvoyer la plainte au tribunal si ce renvoi est justifié, soit de rejeter la plainte.

Il serait particulièrement inapproprié d'exiger de la Commission qu'elle envisage d'appliquer l'exception de chose jugée à M. Nolan, qui n'a pas fait valoir devant l'arbitre qu'il avait été congédié pour un motif de distinction illicite, soit la déficience, parce que cela soulèverait encore une autre série de questions comme la raison pour laquelle il n'a pas invoqué la déficience devant l'arbitre et s'il était raisonnable de ne pas l'avoir fait.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*,

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 3(1), 7, 41, 44(3)(a)(i) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.)), c. 31, s. 64), (b)(i) (as am. *idem*).

*Employment Standards Act*, R.S.O. 1980, c. 137.

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

*Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33, s. 31.

annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 22(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 56), (2).

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 3(1), 7, 41 (mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 34), 44(3)(a)(i) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.)), ch. 31, art. 64), b)(i) (mod., *idem*).

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

*Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 31.

*Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1980, ch. 137.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*British Columbia v. Tozer*, [1998] B.C.J. No. 2594 (S.C.) (QL); *Canada Post Corp. v. Canadian Human Rights Commission et al.* (1997), 130 F.T.R. 241 (F.C.T.D.); *Boudreault v. Canada (Attorney General)* (1995), 99 F.T.R. 293 (F.C.T.D.).

##### DISTINGUISHED:

*Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; (1995), 125 D.L.R. (4th) 583; 30 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.E.L. (2d) 1; 24 C.C.L.T. (2d) 217; 95 CLLC 210-027; 30 C.R.R. (2d) 1; 183 N.R. 241; 82 O.A.C. 321; *Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267; 112 D.L.R. (4th) 683; 1 C.C.E.L. (2d) 161; 94 CLLC 14,024; 68 O.A.C. 284 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Canada (Attorney General) v. Canada (Canadian Human Rights Commission)* (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 251; 36 C.C.E.L. 83; 91 CLLC 17,016; 43 F.T.R. 47 (F.C.T.D.); *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R. 1; *Charlebois v. Canada (Canadian Human Rights Commission) (re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission)*, [1998] F.C.J. No. 1335 (T.D.) (QL).

##### REFERRED TO:

*Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada*, [1999] 1 F.C. 113 (C.A.); *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Slattery v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 2 F.C. 574; (1994), 73 F.T.R. 161 (T.D.);

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*British Columbia v. Tozer*, [1998] B.C.J. n° 2594 (C.S.) (QL); *Société canadienne des postes c. Commission canadienne des droits de la personne et al.* (1997), 130 F.T.R. 241 (C.F. 1<sup>er</sup> inst.); *Boudreault c. Canada (Procureur général)* (1995), 99 F.T.R. 293 (C.F. 1<sup>er</sup> inst.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; (1995), 125 D.L.R. (4th) 583; 30 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.E.L. (2d) 1; 24 C.C.L.T. (2d) 217; 95 CLLC 210-027; 30 C.R.R. (2d) 1; 183 N.R. 241; 82 O.A.C. 321; *Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267; 112 D.L.R. (4th) 683; 1 C.C.E.L. (2d) 161; 94 CLLC 14,024; 68 O.A.C. 284 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Canada (Procureur général) c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 251; 36 C.C.E.L. 83; 91 CLLC 17,016; 43 F.T.R. 47 (C.F. 1<sup>er</sup> inst.); *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R. 1; *Charlebois c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne) (re Commission de transport régional d'Ottawa-Carleton)*, [1998] F.C.J. n° 1335 (1<sup>er</sup> inst.) (QL).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113 (C.A.); *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574; (1994), 73 F.T.R. 161

*Newfoundland Association of Public Employees v. Newfoundland (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 S.C.R. 3; (1996), 134 D.L.R. (4th) 1; 39 Admin. L.R. (2d) 1; 196 N.R. 212.

(1<sup>re</sup> inst.); *Newfoundland Association of Public Employees c. Terre-Neuve (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 R.C.S. 3; (1996), 134 D.L.R. (4th) 1; 39 Admin. L.R. (2d) 1; 196 N.R. 212.

#### AUTHORS CITED

Abramsky, R. H. "The Problem of Multiple Proceedings: An Arbitrator's Perspective" in *Labour Arbitration Yearbook 1996-97*, 45.

Adell, Bernard. "The Rights of Disabled Workers at Arbitration and under Human Rights Legislation" (1993), 1 *Can. Lab. Law J.* 46.

APPLICATION for judicial review of the Canadian Human Rights Commission's decision to investigate complaints of discrimination on the ground of disability even though arbitrators had dismissed both complaints, and the complaints were out of time. Application dismissed.

#### APPEARANCES:

*Paula M. Rusak* for applicant.  
*Odette Lalumière* for intervener.  
 André Barrette on his own behalf.  
 Murray Nolan on his own behalf.

#### SOLICITORS OF RECORD:

*Matthews, Dinsdale & Clark*, Toronto, for applicant.  
*Canadian Human Rights Commission, Legal Counsel*, Ottawa, for intervener.

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

EVANS J.:

#### A. Introduction

[1] This is an application for judicial review by Canada Post Corporation (hereinafter Canada Post) under section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5) for an order setting aside a decision by the Canadian Human Rights Commission (hereinafter the Commission) to investigate complaints of discrimination by

#### DOCTRINE

Abramsky, R. H. «The Problem of Multiple Proceedings: An Arbitrator's Perspective» in *Labour Arbitration Yearbook 1996-97*, 45.

Adell, Bernard. «The Rights of Disabled Workers at Arbitration and under Human Rights Legislation» (1993), 1 *Can. Lab. Law J.* 46.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la Commission canadienne des droits de la personne d'enquêter sur deux plaintes de discrimination fondée sur la déficience bien que des arbitres les aient rejetées et qu'elles aient été déposées après l'expiration du délai prescrit. Demande rejetée.

#### ONT COMPARU:

*Paula M. Rusak* pour la demanderesse.  
*Odette Lalumière* pour l'intervenante.  
 André Barrette en son nom personnel.  
 Murray Nolan en son nom personnel.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Matthews, Dinsdale & Clark*, Toronto, pour la demanderesse.  
*Commission canadienne des droits de la personne, Avocate*, Ottawa, pour l'intervenante.

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

LE JUGE EVANS:

#### A. Introduction

[1] La présente demande de contrôle judiciaire est présentée par la Société canadienne des postes (ci-après Postes Canada) en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5) et vise à obtenir une ordonnance annulant la décision de la Commission canadienne des droits de la personne (ci-après la

Mr. André Barrette, an employee of Canada Post, and Mr. Murray Nolan, a former employee (file nos. T-1373-97 and T-1375-97 respectively). The complainants, who are the respondents in this application, allege that Canada Post has discriminated against them on the ground of disability contrary to section 7 of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (as amended) (hereinafter the CHRA).

[2] The Commission was granted leave to intervene in both cases by an order of Tremblay-Lamer J. dated October 20, 1997 for the purpose of explaining the Commission's jurisdiction to deal with the complaints and the records before the Commission when it made its decisions.

[3] While these applications for judicial review relate to different incidents and are factually distinct, they also raise some similar legal issues. Accordingly, the applications were joined as a result of an order of Richard J. (as he then was) dated May 1, 1998.

## B. Factual Background

### (i) Murray Nolan's complaint

[4] Mr. Nolan began his employment with Canada Post in 1976 as a letter carrier. He was convicted of indecent exposure in 1984 and received an absolute discharge. He was convicted on two counts of indecent exposure in 1990, and was sentenced to three months in jail and placed on probation for two years.

[5] Following his conviction in 1990, Canada Post advised Mr. Nolan that his employment as a letter carrier with Canada Post was terminated effective April 10, 1990. The termination letter stated that:

... on April 10, 1990, you were sentenced to two concurrent periods of imprisonment of three months each, the sentences were imposed following your plea of guilty to indecently exposing yourself to very young females in the Saint John area on February 15 and 18, 1990. As a result of your criminal act the Corporation has determined that your employment is terminated effective April 10, 1990. This

Commission) d'enquêter sur les plaintes de discrimination déposées par M. André Barrette, un employé de Postes Canada, et M. Murray Nolan, un ancien employé (dossiers n<sup>os</sup> T-1373-97 et T-1375-97 respectivement). Les plaignants, qui sont les défendeurs à l'instance, soutiennent que Postes Canada a exercé contre eux une discrimination fondée sur la déficience en violation de l'article 7 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (modifiée) (ci-après la LCDP).

[2] Par une ordonnance rendue le 20 octobre 1997, M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer a autorisé la Commission à intervenir dans les deux affaires afin d'expliquer quelle était sa compétence et quels étaient les documents en sa possession lorsqu'elle a pris les décisions.

[3] Bien que les présentes demandes de contrôle judiciaire ne se rapportent pas aux mêmes événements et soient factuellement distinctes, elles soulèvent des questions juridiques similaires. Par conséquent, elles ont été réunies par une ordonnance rendue par le juge Richard (alors juge puiné) le 1<sup>er</sup> mai 1998.

## B. Le contexte

### (i) La plainte de Murray Nolan

[4] M. Nolan a commencé à travailler comme facteur pour Postes Canada en 1976. Il a été reconnu coupable d'exhibitionnisme en 1984 et a obtenu une absolution inconditionnelle. Il a été reconnu coupable relativement à deux chefs d'exhibitionnisme en 1990, et il a été condamné à trois mois de prison et mis en probation pendant deux ans.

[5] Postes Canada a avisé M. Nolan, après sa déclaration de culpabilité en 1990, qu'elle avait mis fin à son emploi de facteur le 10 avril 1990. La lettre de cessation d'emploi précisait:

[TRADUCTION] [...] le 10 avril 1990, vous avez été condamné à deux peines d'emprisonnement concurrentes de trois mois chacune. Ces sentences vous ont été imposées après que vous avez reconnu votre culpabilité à des infractions d'exhibitionnisme commises envers de très jeunes femmes dans la région de Saint-Jean les 15 et 18 février 1990. En conséquence de votre conduite criminelle, la

action is taken to protect the Corporation, its employees and customers.

[6] On November 12, 1991, Mr. Nolan was convicted of violating a term of his probation order by being alone in a car, a situation that for Mr. Nolan correlated to exhibitionism.

[7] Mr. Nolan grieved the termination of his employment under the collective agreement. In a decision dated January 14, 1992, the arbitrator substituted for the termination a suspension without pay or benefits for one year effective from June 9, 1990, and ordered that he be reinstated as a letter carrier position effective June 10, 1991.

[8] On February 6, 1995 Mr. Nolan was again convicted of exposing himself in a public place. In a letter dated February 17, 1995 Canada Post informed Mr. Nolan that he was discharged, on the ground that his behaviour was unacceptable, even though the act for which he was convicted occurred outside the work environment; Canada Post stated that it was concerned with its reputation in the community.

[9] CUPW, the union representing Mr. Nolan, filed a grievance on March 15, 1995 alleging that he had been dismissed in breach of the collective agreement. In a decision, dated January 15, 1996, an arbitrator found that, although committed off-duty, Mr. Nolan's conduct and the ensuing conviction would detrimentally affect the legitimate interests of Canada Post and would adversely affect his ability to continue in the workplace. The arbitrator also found that there was no evidence before him indicating that Mr. Nolan was unlikely to repeat his behaviour. Consequently, the arbitrator denied the grievance and upheld Canada Post's decision to discharge Mr. Nolan.

[10] On receipt of this decision, Mr. Nolan complained to the Commission that, in dismissing him,

Société a décidé de mettre fin à votre emploi le 10 avril 1990. Cette mesure est prise pour protéger la Société, ses employés et ses clients.

[6] Le 12 novembre 1991, M. Nolan a été reconnu coupable d'avoir violé une condition de son ordonnance de probation en se trouvant seul dans une voiture, situation qui s'apparentait à de l'exhibitionnisme pour M. Nolan.

[7] M. Nolan a contesté sa cessation d'emploi au moyen d'un grief déposé en vertu de la convention collective. Dans une décision en date du 14 janvier 1992, l'arbitre a remplacé la cessation d'emploi par une suspension sans traitement ni avantages sociaux pendant une période d'un an commençant le 9 juin 1990, et il a ordonné que M. Nolan soit rétabli dans ses fonctions de facteur le 10 juin 1991.

[8] Le 6 février 1995, M. Nolan a de nouveau été reconnu coupable d'exhibitionnisme dans un lieu public. Par voie de lettre en date du 17 février 1995, Postes Canada a avisé M. Nolan qu'il était congédié au motif que sa conduite était inacceptable, même si l'infraction dont il s'était rendu coupable avait été commise ailleurs qu'au travail. Postes Canada a déclaré qu'elle se souciait de sa réputation au sein de la collectivité.

[9] Le 15 mars 1995, le Syndicat des postiers du Canada (SPC), qui représentait M. Nolan, a déposé un grief dans lequel il était reproché à Postes Canada d'avoir congédié M. Nolan en violation de la convention collective. Dans une décision datée du 15 janvier 1996, un arbitre a conclu que même si M. Nolan avait commis l'infraction reprochée en dehors des heures de travail, sa conduite et la déclaration de culpabilité prononcée contre lui nuiraient aux intérêts légitimes de Postes Canada et à la capacité de M. Nolan de continuer de travailler. L'arbitre a également conclu qu'il n'avait été saisi d'aucun élément de preuve lui permettant de conclure qu'il y avait peu de chances que M. Nolan récidive. Par conséquent, l'arbitre a rejeté le grief et confirmé la décision de Postes Canada de congédier M. Nolan.

[10] Sur réception de cette décision, M. Nolan s'est plaint auprès de la Commission qu'en le congédiant,

Canada Post had discriminated against him on the basis of disability contrary to section 7 of the CHRA. In particular, he alleged that the conduct that had given rise to the convictions was the result of a psychological disorder which, in his case, manifested itself in a compulsion to expose himself and masturbate in public when under severe stress. Mr. Nolan signed his complaint form on October 17, 1996, some twenty months after his termination by Canada Post, the last alleged act of discrimination.

[11] In a letter dated May 29, 1997, the Commission rejected a request from Canada Post that the Commission exercise the discretion conferred by several paragraphs of section 41 of the CHRA not to deal with the complaint, without an investigation. Of the several grounds urged by Canada Post for the Commission's not proceeding, the letter from the Commission referred to only one, namely that the complaint was out of time.

(ii) André Barrette's complaint

[12] Mr. Barrette has been employed in Sudbury, Ontario by Canada Post since November of 1970. He started as a full-time postal clerk, and became an acting supervisor and a member of the Association of Postal Officials of Canada (APOC) in 1987. In February of 1988 he was appointed to the full-time position of supervisor in the Sudbury mail processing plant. Mr. Barrette stated that from September 1992 he started to suffer from health problems which were identified at the time as hypertension. His condition coincided with the de-mechanization of the Sudbury plant, and its return to manual mail sorting, and resulted in Mr. Barrette's inability to do his job properly.

[13] In September 1993, Mr. Barrette met with Ms. Thiessen, a Vocational Rehabilitation Specialist employed by Canada Post, following a diagnosis provided by the medical consultant to Canada Post. The diagnostic report stated that Mr. Barrette was suffering from hypertension, a permanent medical condition that rendered him unfit to supervise other employees, as required by the position that he held.

Postes Canada avait exercé contre lui une discrimination fondée sur la déficience en violation de l'article 7 de la LCDP. En particulier, il a soutenu que la conduite à l'origine des déclarations de culpabilité était due à un trouble psychologique qui, dans son cas, se manifestait dans la compulsion à s'exposer et à se masturber en public lorsqu'il ressentait un grand stress. M. Nolan a signé son formulaire de plainte le 17 octobre 1996, soit une vingtaine de mois après son congédiement, qui constitue le dernier acte discriminatoire présumé.

[11] Dans une lettre en date du 29 mai 1997, la Commission a rejeté la demande par laquelle Postes Canada l'invitait à exercer le pouvoir discrétionnaire accordé par plusieurs alinéas de l'article 41 de la LCDP de déclarer la plainte irrecevable sans mener d'enquête. Dans cette lettre, la Commission se référait à un seul des motifs invoqués par Postes Canada pour lui demander de déclarer la plainte irrecevable, soit le dépôt de la plainte après l'expiration du délai prescrit.

(ii) La plainte de André Barrette

[12] M. Barrette est au service de Postes Canada à Sudbury (Ontario) depuis le mois de novembre 1970. Il a d'abord été commis des postes à temps plein, puis il est devenu surveillant intérimaire et membre de l'Association des officiers des postes du Canada (AOPC) en 1987. En février 1988, il a été nommé au poste à temps plein de surveillant du centre de traitement du courrier de Sudbury. M. Barrette a déclaré qu'en septembre 1992, il a commencé à avoir des problèmes de santé; un diagnostic d'hypertension a été posé. Son état a coïncidé avec la démécanisation du centre de Sudbury et le retour au tri manuel du courrier, de sorte que M. Barrette a été incapable de faire son travail correctement.

[13] En septembre 1993, M. Barrette a rencontré une spécialiste de la réadaptation professionnelle au service de Postes Canada, M<sup>me</sup> Thiessen, après que le médecin-conseil eut fourni un diagnostic à Postes Canada. Il était précisé dans le rapport de diagnostic que M. Barrette souffrait d'hypertension et que ce problème de santé permanent le rendait inapte à surveiller d'autres employés, ainsi que l'exigeaient les fonctions

This conclusion was informed by a discussion between Canada Post's doctor and Mr. Barrette's psychiatrist.

[14] On the basis of this information, and an interview with Mr. Barrette and his union representative, Ms. Thiessen looked for a position for which he was suited, with or without accommodation for his medical condition. Ms. Thiessen testified in the subsequent arbitration proceeding that, in these circumstances, she tries to find a position for an employee in any of the different bargaining units with comparable salary, hours and employee benefits. Ultimately, an alternative position was found for Mr. Barrette, and he did not lose his status as a full-time employee, and remains to this day employed as an acting postmaster. However, he lost his employment seniority with Canada Post.

[15] Mr. Barrette grieved the refusal of Canada Post to restore him to his previous supervisory position because it was not satisfied that he was no longer suffering from the condition that had led to his removal from it. In a grievance filed on December 22, 1993 he alleged that Canada Post had discriminated against him on the basis of disability by refusing to accommodate him, and by denying him employment opportunities pursuant to section 7 of the CHRA. The union argued that Mr. Barrette's hypertension was also related to a sleep disorder. However, medical evidence was adduced by Canada Post which doubted whether the grievor's main problem, hypertension, aggravated by the supervision of employees, would be alleviated by treatment for this other disorder.

[16] In an award dated June 10, 1996, the arbitrator concluded that the grievor had not established that there had been any change in the facts that resulted in Mr. Barrette's removal from his supervisory position. The arbitrator referred particularly to Mr. Barrette's evidence that he had dictated the note signed by his psychiatrist stating that he was fit to return to work, and to the fact that he had withdrawn his consent for the release of medical information to Canada Post by his psychiatrist.

du poste qu'il occupait. Cette conclusion s'appuyait sur une discussion entre le médecin de Postes Canada et le psychiatre de M. Barrette.

[14] Forte de ces renseignements, et après avoir rencontré M. Barrette et son représentant syndical, M<sup>me</sup> Thiessen a cherché un poste que M. Barrette pourrait occuper, avec ou sans prise en considération de son état de santé. Au cours de la procédure d'arbitrage, M<sup>me</sup> Thiessen a témoigné que, dans un cas semblable, elle essaie de trouver un poste dans l'une ou l'autre des unités de négociation qui comporte un traitement, des heures de travail et des avantages sociaux comparables. Elle a fini par trouver un autre poste pour M. Barrette et celui-ci a pu conserver son statut d'employé à temps plein; il travaille actuellement comme maître de poste intérimaire. Il a toutefois perdu son ancienneté à Postes Canada.

[15] M. Barrette a contesté par voie de grief le refus de Postes Canada de le rétablir dans ses anciennes fonctions de surveillant parce qu'elle n'était pas convaincue de la disparition du problème de santé ayant donné lieu au retrait de M. Barrette. Dans un grief déposé le 22 décembre 1993, M. Barrette a soutenu que Postes Canada avait exercé contre lui une discrimination fondée sur la déficience en refusant de tenir compte de sa situation et en lui refusant des possibilités d'emploi, acte discriminatoire visé à l'article 7 de la LCDP. Le syndicat a prétendu que l'hypertension dont souffrait M. Barrette était également liée à un trouble du sommeil. Toutefois, Postes Canada a produit une preuve médicale selon laquelle il était douteux que le traitement de ce trouble puisse soulager le principal problème de M. Barrette, l'hypertension, que la surveillance d'employés avait aggravé.

[16] Dans une décision en date du 10 juin 1996, l'arbitre a conclu que M. Barrette n'avait pas prouvé qu'un changement s'était produit dans les faits ayant entraîné la perte de son poste de surveillant. L'arbitre a notamment fait référence au témoignage de M. Barrette selon lequel il avait dicté la note signée par son psychiatre mentionnant qu'il était apte à retourner au travail, ainsi qu'au fait que M. Barrette avait retiré son consentement en ce qui concerne la communication par son psychiatre de renseignements médicaux à Postes Canada.

[17] The arbitrator determined that, once it was established that Mr. Barrette could not perform the duties of his position as supervisor because of his disability, Canada Post was not obliged to continue to employ him, apart from its duty reasonably to accommodate him, which it had discharged by deploying him to a comparable position for which he was suited.

[18] Dissatisfied with this decision, Mr. Barrette complained to the Commission on July 3, 1996, some 14 months after the last instance of alleged discrimination by Canada Post in refusing to reinstate him to his supervisory position. He signed the complaint on August 26, 1996.

[19] Relying on several paragraphs of section 41 of the CHRA, Canada Post requested the Commission not to investigate the complaint. However, in May 29, 1997 the Commission decided to proceed, but referred to only one of the grounds advanced by Canada Post, namely, that the Commission should not exercise its discretion to investigate a complaint that was out of time.

### C. Legislative Framework

[20] The provisions of the CHRA relevant to this proceeding are as follows:

3. (1) For all purposes of this Act, . . . disability . . . are prohibited grounds of discrimination.

. . .

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.

. . .

[17] L'arbitre a statué qu'une fois qu'il était prouvé que M. Barrette ne pouvait pas remplir les fonctions de son poste de surveillant à cause de sa déficience, Postes Canada n'était pas obligée de continuer de l'employer, mise à part son obligation de tenir compte dans la mesure du possible de sa situation, obligation dont elle s'était acquittée en le mutant à un poste comparable qu'il était apte à occuper.

[18] Insatisfait de cette décision, M. Barrette a déposé une plainte auprès de la Commission le 3 juillet 1996, soit quatorze mois après le dernier acte discriminatoire qu'aurait commis Postes Canada en refusant de le rétablir dans ses fonctions de surveillant. M. Barrette a signé la plainte le 26 août 1996.

[19] Invoquant plusieurs motifs d'irrecevabilité prévus à l'article 41 de la LCDP, Postes Canada a demandé à la Commission de ne pas enquêter sur la plainte. Le 29 mai 1997, la Commission a décidé de donner suite à la plainte, mais elle a fait référence à un seul des motifs invoqués par Postes Canada, soit le fait que la Commission ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire d'enquêter sur une plainte déposée après l'expiration du délai imparti.

### C. Le cadre législatif

[20] Les dispositions de la LCDP qui sont pertinentes en l'espèce sont les suivantes [alinéa 41e) (mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 34)]:

3. (1) Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur [. . .] la déficience.

[. . .]

7. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, par des moyens directs ou indirects:

a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu;

b) de le défavoriser en cours d'emploi.

[. . .]

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

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

(b) the complaint 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;

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

(d) the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or

(e) 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.

[21] The collective agreement applicable to Mr. Nolan contained the following provision:

5.01. There shall be no discrimination, interference, restriction, coercion, harassment, intimidation, or stronger disciplinary action exercised or practised with respect to an employee by reason of age, race, creed, colour, national origin, political or religious affiliation, sex, physical or emotional handicap, sexual orientation, marital status, family status, conviction for an offence for which a pardon has been received, or membership or activity in the Union. [Underlining added.]

[22] The arbitrations held to adjudicate the grievances of Mr. Nolan and Mr. Barrette were conducted under the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, (as amended), Part I, the following subsections [subsection 22(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 56)] of which have a bearing on these proceedings:

22. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with the *Federal Court Act* on the grounds referred to in paragraph 18.1(4)(a), (b) or (e) of that Act.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on

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

a) la victime présumée de l'acte discriminatoire devrait épuiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;

b) la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale;

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

d) la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi;

e) la plainte a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances.

[21] La convention collective applicable à M. Nolan contenait la disposition suivante:

5.01. Il est convenu qu'il ne doit pas y avoir de discrimination, d'ingérence, de restriction, de coercition, de harcèlement, d'intimidation ni de sanction disciplinaire plus sévère à l'endroit d'une employée ou d'un employé du fait de son âge, de sa race, de ses croyances, de sa couleur, de son origine ethnique, de son appartenance politique ou religieuse, de son sexe, d'un handicap physique, de troubles affectifs, de son orientation sexuelle, de son état matrimonial, de sa situation de famille, de sa situation de personne gracée, de son adhésion au Syndicat ou de son activité au sein de celui-ci. [Soulignement ajouté.]

[22] Les griefs de MM. Nolan et Barrette ont fait l'objet d'arbitrages en vertu de la partie I du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2 (modifié), dont les dispositions suivantes [le paragraphe 22(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 56)] ont une incidence en l'espèce:

22. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, les ordonnances ou les décisions du Conseil sont définitives et ne sont susceptibles de contestation ou de révision par voie judiciaire que pour les motifs visés aux alinéas 18.1(4)a), b) ou e) de la *Loi sur la Cour fédérale* et dans le cadre de cette loi.

(2) Sauf exception prévue au paragraphe (1), l'action—décision, ordonnance ou procédure—du Conseil,

under or purporting to be made or carried on under this Part shall

(a) be questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) be made the subject of any proceedings in any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.”

### C. The Issues

[23] Counsel for the applicant identified the following legal issues as arising from these facts.

1. Did the Commission fail to exercise according to law its discretion under paragraph 41(e) of the CHRA to investigate the complaints, even though they were filed more than a year after the last incidents of discrimination on which the complaints were based?

2. Did the Commission err in law in proceeding to investigate Mr. Barrette’s complaint, even though it was made in bad faith?

3. Did the Commission exceed its jurisdiction by deciding to investigate Mr. Nolan’s complaint, which was based on a ground of discrimination that is not prohibited by the Act, namely, a criminal conviction?

4. Did the Commission err in law by failing to consider whether either of the complaints was barred by issue estoppel as a result of the arbitration awards?

### D. Analysis

The pervasive issue: prematurity

[24] Before I consider these questions in any detail, however, it is important to tackle an overarching issue emphasized by counsel for the Commission in her submissions. This is the appropriateness of judicial intervention at this early stage of an administrative

process, dans la mesure où elle est censée s’exercer dans le cadre de la présente partie, ne peut, pour quelque motif, y compris celui de l’excès de pouvoir ou de l’incompétence à une étape quelconque de la procédure:

a) être contestée, révisée, empêchée ou limitée;

b) faire l’objet d’un recours judiciaire, notamment par voie d’injonction, de *certiorari*, de prohibition ou de *quo warranto*.

### C. Les questions en litige

[23] L’avocate de la demanderesse a déclaré que ces faits soulevaient les questions juridiques suivantes:

1. La Commission a-t-elle omis d’exercer en conformité avec la loi le pouvoir discrétionnaire que lui confère l’alinéa 41e) de la LCDP d’enquêter sur les plaintes, même si elles ont été déposées plus d’un an après la perpétration des derniers actes discriminatoires sur lesquels elles étaient fondées?

2. La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en décidant d’enquêter sur la plainte de M. Barrette, même si elle était entachée de mauvaise foi?

3. La Commission a-t-elle outrepassé sa compétence en décidant d’enquêter sur la plainte de M. Nolan, qui était fondée sur un motif de distinction illicite que n’interdisait pas la Loi, soit une déclaration de culpabilité au criminel?

4. La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en n’examinant pas la question de savoir si l’exception de chose jugée (*issue estoppel*) rendait les plaintes irrecevables du fait des sentences arbitrales?

### D. Analyse

La question prépondérante: le caractère prématuré

[24] Avant d’examiner ces questions en détail, toutefois, il est important que j’aborde une question fondamentale que l’avocate de la Commission a fait ressortir dans ses observations. Il s’agit de l’opportunité d’une intervention judiciaire dès le début d’une

proceeding that may possibly culminate in an adjudication of the parties' rights by a Tribunal. I must emphasize that the applicants in these cases are seeking judicial intervention in the administrative process before the Commission has even started its investigation of the complaints.

[25] As is well known, courts have become increasingly reluctant to intervene even at the later point in the process when, after considering an investigative report and the legal issues raised by a complaint, the Commission decides to refer a matter to the Tribunal, which will determine the parties' rights. A recent example is provided by *Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada*, [1999] 1 F.C. 113 (C.A.). This policy of judicial restraint is designed to avoid, for example, a multiplicity of proceedings that might otherwise arise from the same matter; to prevent unnecessary delays in the processing of complaints and the wasteful expenditure of agency resources; and to ensure that any legal rulings made in an application for judicial review are based on a factual record developed after an adjudicative hearing, and have the benefit of the Tribunal's view of the issues. Finally, of course, the Tribunal's decision may render moot the question that the applicant wished the Court to decide earlier.

[26] Nonetheless, despite this general reluctance to intervene before the administrative process has run its course, the Court may terminate the Commission's investigation of a complaint when the benefits of determining a question at this stage of the process, including saving the object of the complaint from unnecessarily having to mount a response to it, outweigh the kinds of costs identified above that typically accompany early judicial intervention. However, in my opinion it will be the rare case in which a court will be satisfied that a cost-benefit analysis militates against delaying intervention until the matter has been the subject of an administrative adjudication by a specialized tribunal in accordance with the statutory scheme.

[27] The language of section 41 confirms that the Court should not subject to close scrutiny the

procédure administrative qui peut déboucher sur le prononcé d'une décision sur les droits des parties par un tribunal. Je dois souligner que la demanderesse à l'instance demande à la Cour d'intervenir dans la procédure administrative avant même l'ouverture d'une enquête par la Commission.

[25] Il est acquis que les cours de justice sont de plus en plus réticentes à intervenir même à l'étape ultérieure de la procédure où la Commission, après avoir examiné le rapport d'enquête et les questions juridiques soulevées par la plainte, décide de renvoyer la plainte à un tribunal, qui statuera sur les droits des parties. Pour un exemple récent, voir l'affaire *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113 (C.A.). Cette attitude de réserve vise notamment à éviter la multiplication des recours auxquels la même affaire pourrait donner lieu; à empêcher les retards inutiles dans le traitement des plaintes et le gaspillage des ressources de l'organisme; et à faire en sorte que toute décision rendue dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire soit fondée sur un dossier factuel constitué au terme d'une audience et dans lequel le tribunal expose son point de vue sur les questions en litige. Enfin, la décision du tribunal peut rendre théorique la question sur laquelle le demandeur voulait que la cour se prononce.

[26] Toutefois, malgré cette réticence générale à l'égard d'une intervention avant que la procédure administrative ait suivi son cours, la Cour peut mettre fin à l'enquête ouverte par la Commission lorsque les avantages d'une décision à cette étape-ci de la procédure, notamment empêcher que l'objet de la plainte fasse l'objet d'une contestation inutile, l'emportent sur le genre de coûts dont il vient d'être question qui accompagnent habituellement une intervention judiciaire hâtive. À mon avis, toutefois, une analyse coûts-avantages parviendra rarement à convaincre une cour de justice de l'opportunité d'une intervention avant le prononcé d'une décision par un tribunal spécialisé en conformité avec le texte législatif.

[27] La formulation de l'article 41 confirme que la Cour ne devrait pas scruter à la loupe la décision de

Commission's decision to deal with a complaint. Subject to section 40, which is not relevant here, the section 41 of the CHRA provides that "the Commission shall deal with any complaint filed with it unless in respect of that complaint it appears to the Commission that" [emphasis added] it falls within one or more of five listed categories. In addition, as we shall see, some of the exceptions themselves are framed in language that requires the Commission to exercise discretion, either express or implicit, in light of the facts before it.

[28] It is important to note here that the Commission has a *prima facie* duty to deal with a complaint, that it has a discretion to deal with a complaint to which one of the paragraphs of section 41 applies, and that whether a complaint falls within one of those exceptions is left to the Commission to decide.

[29] Counsel for Canada Post, Ms. Rusak, submitted that the listed exceptions to the Commission's duty to deal with a complaint should be regarded as enacted for the benefit of employers and others against whom complaints are made, and that the Court should be vigilant to ensure that the Commission does not erode those statutory rights. For example, she said, when the Commission decides to deal with a complaint that it received more than a year after the last incident on which it was based, as it did in this case, it is depriving the person complained against of a *prima facie* legal immunity from investigation after twelve months have elapsed from the last incident of alleged discrimination. Accordingly, there is an onus on the Commission to justify its exercise of discretion to remove a statutory right.

[30] I am unable to accept that this is an appropriate approach to section 41. For one thing, as I have noted, the section is drafted in a way that leaves many issues to the discretion or judgment of the Commission: this is incompatible with the notion that it should be interpreted as if it created a legal right not to be investigated in specified circumstances. The Commission still has a discretion to deal with the complaint if

la Commission d'instruire une plainte. Ainsi qu'il est prévu à l'article 41 de la LCDP, sous réserve de l'article 40, qui n'est pas pertinent en l'espèce, «la Commission statue sur toute plainte dont elle est saisie à moins qu'elle estime celle-ci irrecevable» [soulignement ajouté] pour un ou plusieurs des cinq motifs énumérés dans cette disposition. De plus, comme nous le verrons, quelques-uns de ces motifs eux-mêmes sont formulés en des termes qui exigent de la Commission qu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire, soit explicitement soit implicitement, en tenant compte des faits qui lui ont été soumis.

[28] Il est important de rappeler à ce stade-ci que la Commission a, à première vue, l'obligation de statuer sur une plainte, qu'elle a le pouvoir discrétionnaire d'instruire une plainte visée par l'un des motifs d'irrecevabilité énumérés à l'article 41, et qu'il lui appartient de décider si une plainte relève de l'un de ces motifs.

[29] L'avocate de Postes Canada, M<sup>e</sup> Rusak, a soutenu que ces motifs d'irrecevabilité devraient être tenus pour édictés dans l'intérêt des employeurs et d'autres mis en cause, et que la Cour devrait faire preuve de vigilance pour faire en sorte que la Commission n'affaiblisse pas ces droits d'origine législative. Ainsi, M<sup>e</sup> Rusak a affirmé que lorsque la Commission décide de statuer sur une plainte déposée plus d'un an après le dernier des faits sur lesquels cette plainte est fondée, elle prive le mis en cause d'une immunité que lui accorde, à première vue, la loi contre l'ouverture d'une enquête plus de douze mois après la perpétration du dernier acte discriminatoire présumé. La Commission a donc le fardeau de justifier l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de supprimer un droit reconnu par la loi.

[30] Je suis incapable d'admettre qu'il s'agit d'une interprétation correcte de l'article 41. D'abord, comme je l'ai mentionné, la rédaction de cette disposition est telle que de nombreuses questions sont laissées à la discrétion de la Commission: cette faculté est incompatible avec l'idée qu'on devrait interpréter cette disposition comme si elle accordait le droit de ne pas faire l'objet d'une enquête dans des circonstances

it so chooses. While individuals against whom complaints are made undoubtedly benefit from the existence of the exceptions in section 41, the exceptions may also be regarded as inserted to enable the Commission to allocate its limited resources in an appropriate manner.

[31] Moreover, since the purpose of the statutory scheme is to reduce inequality, and accordingly has been said to possess a quasi-constitutional status, a court should be reluctant to conclude that the Commission has erred by taking too narrow a view of the exceptions to its statutory duty to deal with complaints of discrimination. On the other hand, it is arguable that closer judicial scrutiny is justified when the Commission decides not to deal with a complaint, which will normally be a final disposition of the matter.

[32] With these preliminary observations in mind, I shall now consider the particular issues raised by these cases.

#### Issue 1: The timeliness of the complaints

[33] Paragraph 41(e) exempts the Commission from the duty to investigate a complaint that was made more than a year after the last incident complained of, "or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances" [emphasis added.] Given that the purpose of the Act is to advance the value of equality, the Court should only be prepared to set aside a decision by the Commission to proceed with a complaint under this paragraph if satisfied that the Commission manifestly refused to exercise its discretion, or its exercise was patently unreasonable because, for example, it was based on considerations that bore no rational relationship to the reasons for the grant of the discretion or overlooked matters that it equally obviously ought to have considered, or it gave unreasonably little weight to some factors and far too much weight to others.

précises. La Commission peut quand même instruire la plainte si elle le veut. Bien que les mis en cause soient sans aucun doute avantagés par l'existence des motifs énumérés à l'article 41, on peut également considérer que ces motifs ont été édictés pour permettre à la Commission de répartir efficacement ses ressources limitées.

[31] De plus, comme ce texte législatif a pour objet de réduire les inégalités, d'où sa qualification de texte quasi constitutionnel, une cour de justice devrait hésiter à conclure que la Commission a commis une erreur en interprétant trop étroitement les exceptions à l'obligation que lui impose la loi d'instruire les plaintes de discrimination. Par contre, il est discutable qu'un examen judiciaire attentif soit justifié lorsque la Commission décide de ne pas examiner une plainte, puisqu'il s'agit normalement d'une décision définitive.

[32] Ces observations préliminaires étant faites, j'en viens aux questions litigieuses particulières que soulèvent les présentes affaires.

#### Question 1: Le délai imparti pour déposer les plaintes

[33] L'alinéa 41e soustrait la Commission à l'obligation d'enquêter sur une plainte qui a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée, "ou de tout délai supérieur que la Commission estime indiqué dans les circonstances" [soulignement ajouté]. Comme l'objet de la LCDP est de promouvoir l'égalité, la Cour devrait être disposée à annuler une décision d'instruire une plainte en vertu de cette disposition uniquement si elle est convaincue que la Commission a visiblement refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire ou si l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire était manifestement déraisonnable notamment parce qu'il était fondé sur des considérations qui n'avaient aucun lien logique avec les motifs de l'octroi de ce pouvoir discrétionnaire ou parce qu'il ne tenait aucun compte de questions qui auraient à l'évidence aussi dû être examinées, ou encore parce que la Commission a accordé trop peu de poids à certains facteurs et beaucoup trop de poids à d'autres.

Mr. Nolan

[34] Mr. Nolan was terminated in February 1995, and first contacted the Commission three months later, in April 1995. At that time he was advised by an employee of the Commission to pursue the matter through the grievance procedure provided by the collective agreement. In giving this advice, the individual concerned no doubt had in mind the fact that paragraph 41(a) exempts the Commission from its duty to deal with a complaint if the complainant ought to have exhausted "grievance or review procedures otherwise reasonably available".

[35] After receiving a negative decision from the arbitrator in January 1996, Mr. Nolan waited until April to contact the Commission again, and did not sign the complaint until October 1996, at which point Canada Post was advised of it. As counsel for the applicant pointed out, if Mr. Nolan had filed his complaint as soon as he received the arbitrator's decision he would still have been in time. Instead, he filed it 10 months outside the one-year period that applies unless the Commission exercises its discretion to extend it.

[36] Counsel attacked the legality of the Commission's decision on several grounds.

(i) Inadequacies in the investigator's report

[37] Chapter 4.2(4) of the Compliance Manual, a non-statutory document issued by the Commission in 1994, provides that, where an alternative grievance procedure is available, a complaint is not signed until that other remedy has been exhausted. However, where the redress is not immediately available, or the issue of timeliness under the CHRA may arise before the completion of the process, a formal complaint is signed straight away and held in abeyance pending the outcome of the other proceeding.

[38] While applications for judicial review have been dismissed because the Commission complied with its own procedures, counsel produced no case in which

M. Nolan

[34] M. Nolan a été congédié en février 1995 et il a communiqué pour la première fois avec la Commission trois mois plus tard, soit en avril 1995. Un employé de la Commission lui a alors conseillé de recourir à la procédure de règlement des griefs prévue par la convention collective. En agissant ainsi, cet employé songeait sans doute au fait que l'alinéa 41a) soustrait la Commission à l'obligation de statuer sur une plainte si elle estime que le plaignant devrait épuiser «les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouvert[e]s».

[35] Après avoir reçu la décision défavorable de l'arbitre en janvier 1996, M. Nolan a attendu jusqu'en avril pour communiquer à nouveau avec la Commission. Il a signé la plainte en octobre 1996 seulement, et c'est à ce moment-là que Postes Canada en a été avisée. Comme l'avocate de la demanderesse l'a fait remarquer, si M. Nolan avait déposé sa plainte dès la réception de la décision de l'arbitre, il aurait respecté le délai imparti. Il a plutôt déposé sa plainte dix mois après l'expiration du délai d'un an qui s'applique à moins que la Commission n'exerce son pouvoir discrétionnaire d'accorder un délai supérieur.

[36] L'avocate a invoqué plusieurs moyens pour contester la légalité de la décision de la Commission.

(i) Les lacunes du rapport d'enquête

[37] Il est prévu au chapitre 4.2(4) du Guide de mise en œuvre, document non législatif rendu public par la Commission en 1994, que si un autre mécanisme de grief est ouvert au plaignant, sa plainte n'est pas signée tant que cet autre recours n'a pas été épuisé. Toutefois, si ce recours ne peut être exercé immédiatement, ou si la question des délais prescrits par la LCDP peut entrer en jeu avant la fin de la procédure, la plainte officielle est aussitôt signée et gardée en suspens jusqu'à l'issue de l'autre procédure de recours.

[38] Bien que des demandes de contrôle judiciaire aient été rejetées parce que la Commission avait mis en œuvre sa propre procédure, l'avocate n'a invoqué

an application was allowed solely on the basis of non-compliance. Indeed, a failure to comply with non-statutory guidelines issued for the guidance of officials in the exercise of their statutory powers does not in itself constitute reviewable error: *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2. Moreover, the language of the relevant passage in the Manual indicates that it was intended to be merely advisory, not mandatory in nature.

[39] Although the Manual is not altogether clear on the point, I have assumed that the person against whom the complaint is made is notified when the complaint is formally filed, even though it is to be “held in abeyance” pending the complainant’s exhaustion of the alternative remedy. However, I am not satisfied that the Commission failed to comply with the Manual. There is, for example, no evidence in the record about what was said when Mr. Nolan met the Commission official in April 1995. It is possible that at that meeting Mr. Nolan was advised to file a complaint which would be held in abeyance pending the outcome of the grievance, but refused. Neither the CHRA, nor the Manual states that, in these circumstances, a complaint filed later must be rejected.

[40] Counsel for Canada Post also argued that the investigator’s report, on which the Commission based the decision to proceed outside the one-year time limit, was deficient because it did not comply with Chapter 4.2(6) of the Manual. In particular, it did not address all three issues that the Manual provides must be considered when the discretion to extend the time limit is being exercised: the prejudice to the respondent caused by the delay, the length of the delay and any explanation for it, and the public interest in the complaint itself.

[41] The investigator’s report briefly set out the chronology relating to the complaint, and noted that the applicant had unsuccessfully grieved his termination. It also stated that there was no evidence that Canada Post would be prejudiced by an extension of

aucune décision par laquelle on a fait droit à une demande pour la seule raison que la procédure n’avait pas été respectée. De fait, le défaut de mettre en œuvre des lignes directrices non législatives qui ont été formulées pour guider les fonctionnaires dans l’exercice de leurs pouvoirs d’origine législative ne constitue pas en soi une erreur justifiant un contrôle: *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2. De plus, le libellé du passage pertinent du Guide montre que ce document a un caractère purement consultatif et non impératif.

[39] Bien que le Guide ne soit pas tout à fait clair sur ce point, j’ai présumé que le mis en cause est avisé au moment du dépôt officiel de la plainte, même si cette plainte doit être «gardée en suspens» jusqu’à l’épuisement de l’autre voie de recours par le plaignant. Toutefois, je ne suis pas convaincu que la Commission n’a pas suivi le Guide. Ainsi, il n’existe aucun élément de preuve au dossier sur la conversation qu’ont eue M. Nolan et le fonctionnaire de la Commission en avril 1995. Peut-être que ce fonctionnaire a conseillé à M. Nolan de déposer une plainte qui serait gardée en suspens jusqu’à l’issue du grief, mais celui-ci a refusé. Ni la LCDP ni le Guide ne précisent que, dans ces circonstances, une plainte déposée plus tard doit être rejetée.

[40] L’avocate de Postes Canada a également soutenu que le rapport d’enquête, sur lequel la Commission a fondé sa décision d’instruire la plainte malgré l’expiration du délai d’un an, comportait des lacunes parce qu’il ne respectait pas le chapitre 4.2(6) du Guide. En particulier, ce rapport ne traitait pas les trois questions qui, d’après le Guide, doivent être prises en considération lorsqu’est exercé le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai imparti, à savoir le préjudice occasionné au mis en cause par le dépôt tardif, l’importance du retard et les explications avancées, et l’intérêt que la plainte elle-même revêt pour le public.

[41] Dans son rapport, l’enquêteur relate brièvement les faits qui sont à l’origine de la plainte et précise que le grief du plaignant a été rejeté. Il mentionne en outre que rien ne permet de conclure qu’une prorogation de délai serait préjudiciable à Postes Canada et il

time, and noted that its records relating to the termination were likely still to be available to it since they would have been used for the arbitration proceeding.

[42] The report's statement of the chronology, and the reference to the applicant's prior resort to arbitration, satisfied the Manual's requirement that reports must "cover" the length of the delay and its cause.

[43] By referring to the fact that Canada Post can be expected still to have its records available after the conclusion of the arbitration, the report clearly addressed the question of any prejudice to Canada Post that an extension of time would cause. However, counsel took issue with the conclusion that there was no prejudice, arguing that if Canada Post had known of the existence of the complaint earlier, it would have presented its case differently before the arbitrator and addressed the issue of disability. In my opinion, this objection does not demonstrate that the report did not "cover" the question of prejudice, especially since the letter of February 14, 1997 written on behalf of Canada Post to the Commission prior to the investigator's report did not mention any prejudice to the employer.

[44] On the other hand, since the report is silent on the public interest in the complaint itself, the report cannot be said to have "covered" this issue as required by the Manual. Counsel put the point another way when she said that there is nothing in the report that provides a positive justification for extending the time under paragraph 41(e).

[45] However, I am not satisfied that this deficiency constitutes an error of law that would justify judicial intervention. Even if the Manual were issued under a statutory power, which it is not, non-compliance with a formal requirement specifying the matters that must be covered in an investigator's section 41 report would not necessarily invalidate the subsequent decision of the Commission to investigate a complaint. Since the report "covers" two of the three factors identified in the Manual it contains enough to amount to substantial

fait remarquer que Postes Canada a sans doute encore en sa possession les documents relatifs au congédiement puisqu'elle les a utilisés dans le cadre de la procédure d'arbitrage.

[42] Cet énoncé des faits et la mention du fait que le plaignant a eu recours à la procédure d'arbitrage satisfont à l'exigence du Guide selon laquelle les rapports doivent «prendre en considération» l'importance du retard et sa cause.

[43] En mentionnant le fait que Postes Canada avait sans doute encore en sa possession les documents voulus après l'arbitrage, le rapport abordait clairement la question du préjudice qu'une prorogation de délai occasionnerait à Postes Canada. L'avocate a toutefois contesté la conclusion relative à l'absence de préjudice en soutenant que si Postes Canada avait appris l'existence de la plainte plus tôt, elle aurait présenté sa cause différemment devant l'arbitre et aurait soulevé la question de la déficience. À mon avis, cette objection ne démontre pas que le rapport ne «prenait [pas] en considération» la question du préjudice, surtout compte tenu du fait que la lettre en date du 14 février 1997 que Postes Canada a envoyée à la Commission avant le dépôt du rapport d'enquête ne parlait pas d'un préjudice occasionné à l'employeur.

[44] Par contre, comme le rapport est silencieux sur l'intérêt que la plainte elle-même revêt pour le public, on ne saurait affirmer que ce rapport «prenait en considération» cette question ainsi que l'exige le Guide. L'avocate a exprimé la chose différemment lorsqu'elle a dit qu'il n'y a rien dans le rapport qui fournit une justification positive à une prorogation de délai en vertu de l'alinéa 41e).

[45] Toutefois, je ne suis pas convaincu que cette lacune constitue une erreur de droit qui justifie l'intervention de la Cour. Même si le Guide avait été rendu public en vertu d'un pouvoir conféré par la loi, ce qui n'est pas le cas, l'inobservation d'une condition formelle précisant les questions qui doivent être traitées dans un rapport d'enquête relatif à l'article 41 n'invaliderait pas forcément la décision subséquente de la Commission d'enquêter sur la plainte. Comme le rapport «prend en considération» deux des trois

compliance, especially given the preliminary nature of the report, and the fact that the employer will have an opportunity to make further submissions to the Commission before it decides whether or not to proceed with the complaint. Much less does a failure to comply with a non-statutory formal requirement of this nature constitute error of law.

(ii) The Commission's letter of decision to extend time

[46] When the section 41 report was disclosed to the parties, Canada Post made detailed written submissions to the Commission addressing a number of issues. On the question of timeliness, Canada Post's principal submission was that the report did not provide a rationale for the Commission to proceed with this out-of-time complaint. The letter advising Canada Post that the Commission had exercised its discretion under paragraph 41(e) to proceed with the complaint contained no more by way of reasons than what was in the investigator's report. This letter also stated that, before rendering their decision, members of the Commission had taken into account both the section 41 report and the submissions of Canada Post.

[47] Counsel for Canada Post argues that it can be inferred from this letter that the Commission failed to exercise its statutory discretion under paragraph 41(e) according to law, because it provided no rationale for proceeding with a complaint that was filed outside the one-year time limit. In support of this argument counsel noted that the one-year limitation period is a statutory benefit of which a respondent to a human rights complaint should not be deprived in the absence of good reason being shown.

[48] In support of this contention, counsel relied on the following statement by Muldoon J. in *Canada (Attorney General) v. Canada (Canadian human Rights Commission)* (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 251 (F.C.T.D.), where he said (at pages 273-274) when

facteurs mentionnés dans le Guide, c'est suffisant pour conclure à un respect en substance, surtout compte tenu de la nature préliminaire du rapport et du fait que l'employeur aura la possibilité de présenter d'autres observations à la Commission avant qu'elle ne se prononce sur l'opportunité de donner suite à la plainte. L'inobservation d'une condition formelle non législative de cette nature constitue encore moins une erreur de droit.

(ii) La lettre dans laquelle la Commission annonce qu'elle proroge le délai

[46] Lorsque le rapport relatif à l'article 41 a été communiqué aux parties, Postes Canada a présenté à la Commission des observations écrites détaillées sur un certain nombre de points. Sur la question du délai imparti, la principale observation de Postes Canada était que le rapport n'expliquait pas pourquoi la Commission avait décidé de statuer sur une plainte présentée hors délai. La lettre dans laquelle la Commission informait Postes Canada qu'elle avait exercé le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'alinéa 41e) de donner suite à la plainte n'était pas plus explicite que le rapport d'enquête. Il était également mentionné dans cette lettre que, avant de prendre leur décision, les membres de la Commission avaient pris en considération le rapport d'enquête relatif à l'article 41 et les observations de Postes Canada.

[47] L'avocate de Postes Canada soutient qu'il est possible de déduire de cette lettre que la Commission n'a pas exercé le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'alinéa 41e) en conformité avec la loi parce qu'elle n'explique pas pourquoi elle a décidé de donner suite à une plainte qui a été déposée après l'expiration du délai d'un an. Au soutien de cet argument, l'avocate a fait remarquer que le délai d'un an est un avantage d'origine législative dont le mis en cause dans une plainte en matière de droits de la personne ne devrait pas être privé sans raison valable.

[48] Au soutien de cette prétention, l'avocate a invoqué l'affaire *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 251 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), dans laquelle le juge Muldoon a, pour

setting aside a decision by the Commission to proceed with an out-of-time complaint:

In failing to evince some deliberate exercise of power by its resolution, the commission simply does not exercise the power accorded to it under para. 41(e) . . . .

It is just too plain for elaboration that if the employer is to be deprived of the benefit which Parliament provided [*scil.* in paragraph 41(e) of the CHRA], the commission must give some cogent signal or demonstration of why it considered it to be appropriate so to deprive the employer. But the commission is just moribund on that score. It did not even mention its own internal guidelines for extending the time . . . .

[49] In my opinion, however, in the case at bar the Commission expressly addressed considerations relevant to the exercise of its discretion, including those contained in the Manual, such as the absence of any evidence of prejudice to the employer and the explanation for the complainant's delay in signing a formal complaint. Canada Post's submissions to the Commission after it received the section 41 report did not specify how it would be prejudiced by an extension of time. It cannot now attack the decision on the ground that it suffered a prejudice that it did not mention to the Commission prior to its decision.

[50] It is true that neither the section 41 report, nor the Commission's letter of decision, provided a positive rationale for the Commission's exercise of discretion under paragraph 41(e). However, there is no statutory duty on the Commission to give reasons for proceeding in the face of a section 41 objection, and I do not think that the duty of fairness imposes on the Commission a duty to give a complete statement of its reasons for deciding simply to conduct an investigation. As for the argument that there is an onus on the Commission to provide a positive explanation to investigate an out-of-time complaint, I have already indicated that in my view the provisions of section 41 exempting the Commission in various circumstances from dealing with a complaint should not be regarded as enacted solely for the benefit of the person against

annuler la décision de la Commission de donner suite à une plainte présentée hors délai, fait les remarques suivantes (aux pages 273 et 274):

En ne montrant pas, par sa résolution, l'exercice mûrement réfléchi de son pouvoir, la Commission n'exerce simplement pas le pouvoir que lui attribue l'al. 41e) [. . .]

Il va de soi que si l'employeur doit être privé de l'avantage accordé par le Parlement [à l'alinéa 41e) de la LCDP], la Commission doit donner une indication pertinente ou une explication des raisons pour lesquelles elle a jugé opportun d'en priver l'employeur. Mais la Commission est simplement moribonde sur ce chapitre. Elle n'a pas même pas mentionné ses propres lignes de conduite internes en matière de prorogation de délai.

[49] J'estime toutefois qu'en l'espèce la Commission a expressément examiné des considérations ayant trait à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, y compris celles qui sont contenues dans le Guide, comme l'absence de preuve d'un préjudice occasionné à l'employeur et l'explication du retard du plaignant relativement à la signature d'une plainte officielle. Les observations que Postes Canada a soumises à la Commission après avoir reçu le rapport relatif à l'article 41 ne précisaient pas en quoi Postes Canada serait lésée par une prorogation de délai. Postes Canada ne peut pas contester maintenant cette décision au motif qu'elle a subi un préjudice dont elle n'a pas fait état à la Commission avant que celle-ci ne prenne sa décision.

[50] Il est vrai que ni le rapport relatif à l'article 41 ni la lettre de décision de la Commission n'expliquent pourquoi la Commission a décidé d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'alinéa 41e). Toutefois, la Commission n'est pas tenue par la loi d'exposer les motifs pour lesquels elle donne suite à une plainte en dépit d'une objection fondée sur l'article 41, et je ne pense pas que l'obligation d'équité fait en sorte que la Commission doit fournir un exposé détaillé des motifs pour lesquels elle a simplement décidé de mener une enquête. En ce qui concerne l'argument voulant que la Commission ait le fardeau d'expliquer pourquoi elle a pris la décision d'enquêter sur une plainte déposée hors délai, j'ai déjà mentionné qu'à mon avis les dispositions de l'article 41 qui permettent à la Commission, dans certaines circonstances, de statuer sur

whom a complaint has been made.

[51] It is important to remember that, in reviewing an exercise of discretion by the Commission, especially at this preliminary stage of the process, the Court's role is very circumscribed. While it would no doubt have been helpful to have had a more detailed explanation of the Commission's decision to extend the time in which the complaint could be made, I cannot say that the Commission overlooked matters so crucial to the decision that it should be set aside as erroneous in law.

Mr. Barrette

[52] The general factual matrix of the timeliness issue as it relates to Mr. Barrette is very similar to that in Mr. Nolan's case, as is Canada Post's objection to the Commission's proceeding to deal with it. However, since Mr. Barrette signed the complaint only two months beyond the normal one-year period, counsel understandably did not press her argument on this issue as vigorously as she did with respect to Mr. Nolan.

[53] For the reasons that I have already given, the Commission did not err in law or abuse its discretion when it decided to extend the time by two months to enable it to deal with Mr. Barrette's complaint.

Issue 2: Did the Commission err in law in failing to dismiss Mr. Barrette's complaint under paragraph 41(e) on the ground that it was made in bad faith?

[54] The basis of Canada Post's contention here is that the arbitrator who had heard Mr. Barrette's grievance against the employer's refusal to reinstate him to his former position had found, on the basis of Mr. Barrette's own testimony, that he had "practically dictated" the letter signed by his doctor stating that he was no longer suffering from a permanent disability. Moreover, Mr. Barrette had withdrawn his permission

une plainte ne devraient pas être tenues pour édictées uniquement dans l'intérêt du mis en cause.

[51] Il ne faut pas oublier que la Cour a un rôle très limité dans le cadre du contrôle de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par la Commission, surtout à cette étape préliminaire de la procédure. Il aurait sans doute été utile d'avoir une explication plus complète de la décision de la Commission de proroger le délai accordé pour déposer la plainte, mais je ne saurais affirmer que la Commission n'a tenu aucun compte de facteurs tellement importants que cette décision devrait être annulée au motif qu'elle est mal fondée en droit.

M. Barrette

[52] Dans l'ensemble, les faits qui se rapportent à la question du délai imparti dans le cas de M. Barrette sont très semblables à ceux qui ont été exposés dans le cas de M. Nolan, tout comme l'est l'objection de Postes Canada à la décision de la Commission d'instruire la plainte. Toutefois, comme M. Barrette a signé la plainte à peine deux mois après l'expiration du délai normal d'un an, l'avocate n'a évidemment pas fait valoir son argument sur ce point aussi vigoureusement que dans le cas de M. Nolan.

[53] Pour les motifs que je viens d'exposer, la Commission n'a pas commis d'erreur de droit ni exercé abusivement son pouvoir discrétionnaire en décidant de proroger le délai de deux mois de façon à pouvoir statuer sur la plainte de M. Barrette.

Question 2: La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en ne rejetant pas la plainte de M. Barrette en vertu de l'alinéa 41e) au motif qu'elle était entachée de mauvaise foi?

[54] La thèse de Postes Canada sur ce point est que l'arbitre qui a été saisi du grief déposé par M. Barrette en raison du refus de son employeur de le rétablir dans ses anciennes fonctions a conclu, sur la foi du propre témoignage de M. Barrette, qu'il avait [TRANSDUCTION] «pratiquement dicté» la lettre que son médecin a signée et dans laquelle il était mentionné que M. Barrette ne souffrait plus d'une incapacité

for the doctor to discuss his medical condition with Canada Post.

[55] Counsel further alleged that, when it made its decision to proceed, the Commission did not have before it the submissions made by Canada Post in response to the investigator's section 41 report, to which it does not refer in its letter of decision. Indeed, the decision letter refers only to the timeliness issue and says nothing about the other matters raised by Canada Post, including the allegation of bad faith. In other words, the allegation is that the Commission failed to take into account relevant considerations when concluding that "it appears to the Commission" that the complaint was made in bad faith.

[56] Contrary to Canada Post's assertion, the letter of decision from the Commission explicitly states that the decision was made on the basis of, among other things, Canada Post's lengthy submissions in response to the section 41 report. However, it is the case that the Commission's letter did not address Canada Post's submissions with respect to the issue of bad faith, which was one of the three main points made in those submissions.

[57] Counsel for the Commission, Ms. Lalumière, said that the Commission was not obliged to deal with every aspect of the objections made pursuant to section 41; timeliness was the main bone of contention between Canada Post and the Commission, and it was sufficient that the letter dealt with that. Indeed, even when the Commission has conducted an investigation and has decided not to refer a complaint to a Tribunal, a decision that is effectively final as far as the complainant is concerned, the duty of fairness does not impose a standard of thoroughness that requires it to refer to every issue raised in the complaint: *Slattery v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 2 F.C. 574 (T.D.).

[58] I start with the proposition that the Commission is under no legal duty to give reasons for its decision to proceed to an investigation, desirable as it is as a matter of good administration and decency that

permanente. De plus, M. Barrette avait retiré à son médecin la permission de discuter de son état de santé avec Postes Canada.

[55] L'avocate a en outre soutenu que lorsque la Commission a pris sa décision, elle n'avait pas été saisie des observations faites par Postes Canada en réponse au rapport d'enquête relatif à l'article 41, auxquelles elle ne fait pas référence dans cette lettre. En effet, la lettre de décision porte uniquement sur la question du délai et n'aborde pas les autres points soulevés par Postes Canada, notamment l'allégation de mauvaise foi. En d'autres termes, l'avocate soutient que la Commission n'a tenu aucun compte de considérations pertinentes pour conclure que «celle-ci estime» que la plainte était entachée de mauvaise foi.

[56] Contrairement à ce que prétend Postes Canada, la Commission mentionne explicitement dans sa lettre qu'elle a pris sa décision après avoir tenu compte, entre autres choses, des observations détaillées présentées par Postes Canada en réponse au rapport relatif à l'article 41. Toutefois, c'est un fait que la lettre de la Commission ne donne pas suite aux observations de Postes Canada sur la question de la mauvaise foi, qui était l'un des trois principaux points mentionnés dans ces observations.

[57] L'avocate de la Commission, M<sup>e</sup> Lalumière, a déclaré que la Commission n'était pas obligée de traiter chaque aspect des objections formulées sous le régime de l'article 41; le délai était la principale pomme de discorde entre Postes Canada et la Commission, et il était suffisant que la lettre traite cette question. De fait, même après que la Commission a mené une enquête et décidé de ne pas renvoyer la plainte à un tribunal, décision qui est dans les faits définitive pour le plaignant, l'obligation d'équité n'impose pas une norme de rigueur qui oblige la Commission à traiter chaque question soulevée dans la plainte: *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574 (1<sup>re</sup> inst.).

[58] Je commence par la proposition que la Commission n'est nullement tenue par la loi d'exposer les motifs de sa décision de mener une enquête, bien qu'il soit souhaitable pour une saine gestion et par conve-

reasons be provided. The question in this case is whether it is possible to infer from the fact that the Commission gave reasons that responded to one of Canada Post's submissions that it did not consider the others, including the question of bad faith. Ms. Lalumière's assurance that the Commission would want to examine this issue in the course of its investigation is not responsive to the concern stemming from the perceived inadequacy of the decision letter.

[59] Nonetheless, I am unable to infer from the Commission's failure to refer to this issue in its letter that the Commission did not consider it, especially when the letter expressly states that the Commission had taken into consideration the letter from Canada Post containing its submissions. Again, I would stress that this challenge is being made at a very early stage in the administrative process, when it is a very long way from determining anyone's legal rights. Indeed, even before the matter reaches the adjudicative stage, Canada Post will have another opportunity to make submissions in response to the investigative report and recommendations. For the Court to impose stringent procedural standards on the Commission, and to subject to close scrutiny the Commission's decisions at the section 41 or screening stage of the process, would in my opinion unduly hamper the Commission's ability to discharge its statutory mandate expeditiously and effectively.

Issue 3: Did the Commission exceed its jurisdiction when it decided to investigate Mr. Nolan's complaint which was based on a ground of discrimination that is not contained in the CHRA, namely, criminal convictions?

[60] Canada Post's argument here is that Mr. Nolan was dismissed on the basis of his convictions for indecent exposure. There has been no suggestion that he is unable to perform his work, as is generally the case when the real reason for an employee's dismissal is disability. Indeed, disability was not an issue in the arbitration, but only arose when he went to the Com-

nance de motiver une décision. Il s'agit en l'espèce de savoir s'il est possible de déduire du fait que la Commission a fourni des motifs relativement à l'une des observations faites par Postes Canada qu'elle n'a pas tenu compte des autres observations, notamment celles relatives à la mauvaise foi. L'assurance donnée par M<sup>e</sup> Lalumière que la Commission examinera cette question dans le cadre de son enquête ne dissipe pas la crainte suscitée par l'insuffisance perçue de la lettre de décision.

[59] Malgré tout, je suis incapable de déduire du défaut de la Commission de traiter cette question dans sa lettre que la Commission ne l'a pas examinée, surtout que celle-ci mentionne expressément dans cette lettre qu'elle a pris en considération la lettre dans laquelle Postes Canada exposait ses observations. Une fois de plus, je tiens à souligner que la présente demande de contrôle judiciaire est déposée dès les premières étapes de la procédure administrative et que nous sommes encore très loin du prononcé d'une décision sur les droits de quiconque. En effet, même avant que l'affaire soit entendue, Postes Canada aura de nouveau la possibilité de présenter des observations sur le rapport d'enquête et des recommandations. Le fait pour la Cour d'imposer des normes procédurales rigoureuses à la Commission et d'examiner à la loupe ses décisions à l'étape prévue à l'article 41 ou à l'étape de la sélection aurait pour effet, selon moi, de nuire indûment à la capacité de la Commission de réaliser avec rapidité et efficacité son mandat d'origine législative.

Question 3: La Commission a-t-elle outrepassé sa compétence en décidant d'enquêter sur la plainte de M. Nolan, qui est fondée sur un motif de distinction illicite que n'interdit pas la LCDP, soit une déclaration de culpabilité au criminel?

[60] Postes Canada soutient que M. Nolan a été congédié parce qu'il a été reconnu coupable d'exhibitionnisme à plus d'une reprise. Personne n'a affirmé qu'il est incapable de faire son travail, comme c'est généralement le cas lorsque le véritable motif du congédiement d'un employé est la déficience. De fait, la déficience n'a pas été débattue pendant l'arbitrage

mission. Mr. Nolan is in effect seeking to re-litigate his dismissal based on his criminal convictions by asserting that he was dismissed on the ground of disability, and the Commission should have dismissed the complaint under paragraph 41(d), since it has no jurisdiction over adverse action taken by an employer on the ground of an employee's criminal record, except where a pardon has been granted.

[61] Counsel relied on *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, where it was held that the Tribunal exceeded its jurisdiction by treating what was in essence a complaint of discrimination on the ground of sexual orientation, which was not then a prohibited ground of discrimination, as one of discrimination on the ground of family status, which was, and still is, a prohibited ground.

[62] I do not think that there is anything in this point. There has been no investigation by the Commission of the circumstances of Mr. Nolan's dismissal; establishing the ground on which his employment was terminated raises questions of fact and law upon which it would be entirely inappropriate for me to rule at this preliminary stage of the administrative process. Given both that Mr. Nolan's complaint asserted discrimination on a ground contained in the CHRA, and that there were very limited facts before the Commission, it cannot be said that the Commission's decision to proceed to an investigation was patently unreasonable. Nor, for reasons given earlier, do I regard the Commission's failure to deal with Canada Post's submission on this issue as fatal to the validity of its decision to deal with the complaint.

Issue 4: Did the Commission err in law by failing to consider whether either of the complaints was barred by issue estoppel?

[63] This is by no means the first case in which difficulties are perceived to have arisen from the fact

du grief; cette question a été soulevée uniquement lorsque M. Nolan s'est adressé à la Commission. M. Nolan cherche dans les faits à contester de nouveau son congédiement fondé sur ses déclarations de culpabilité au criminel en affirmant qu'il a été congédié à cause d'une déficience, et la Commission aurait dû rejeter la plainte en vertu de l'alinéa 41d) étant donné qu'elle n'a pas compétence à l'égard des mesures défavorables prises par un employeur en raison du casier judiciaire d'un employé, sauf lorsqu'une réhabilitation a été accordée.

[61] L'avocate a invoqué l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, dans lequel il a été statué que le tribunal avait outrepassé sa compétence en traitant ce qui était fondamentalement une plainte de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, qui n'était pas à ce moment-là un motif de distinction illicite, comme une plainte de discrimination fondée sur la situation de famille, qui était un motif illicite et l'est encore.

[62] Selon moi, cet argument est sans intérêt. La Commission n'a pas mené d'enquête sur les circonstances du congédiement de M. Nolan; prouver le motif du congédiement soulève des questions de fait et de droit sur lesquelles il serait tout à fait inopportun que je me prononce à cette étape préliminaire de la procédure administrative. Comme M. Nolan invoquait dans sa plainte un motif de distinction illicite prévu par la LCDP et comme les faits soumis à la Commission étaient très limités, on ne saurait affirmer que la décision de la Commission de mener une enquête était manifestement déraisonnable. De plus, pour les motifs que j'ai déjà exposés, je ne considère pas que le défaut de la Commission d'examiner l'observation de Postes Canada sur ce point invalide sa décision de statuer sur la plainte.

Question 4: La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en n'examinant pas la question de savoir si l'exception de chose jugée (*issue estoppel*) rendait les plaintes irrecevables du fait des sentences arbitrales?

[63] Il ne s'agit aucunement de la première affaire dans laquelle des difficultés sont perçues comme étant

that human rights issues may be litigated in more than one administrative forum. The statutory bodies with general responsibility in this area, namely human rights commissions and the specialized adjudicative tribunals to which they may refer complaints that they have investigated, do not enjoy an exclusive jurisdiction over allegations of unlawful discrimination. For instance, labour arbitrators generally have jurisdiction to hear and determine grievances alleging that an employer has breached the collective agreement by engaging in discriminatory conduct that violates human rights legislation.

[64] Indeed, by giving the Commission a discretion not to investigate a complaint before the complainant has exhausted “grievance or review procedures”, paragraph 41(a) of the CHRA acknowledges both that the Commission does not have exclusive jurisdiction over complaints of discrimination contrary to the Act, and that it may be more appropriate for the complainant to have resort to those other procedures.

[65] Counsel for Canada Post went on to argue that, once the Commission has decided not to investigate a complaint under paragraph 41(a), a complainant may not then return to the Commission after losing in a grievance arbitration. The discretion under this paragraph is exercisable on a one-time-only basis. In other words, once the Commission has decided to exercise its discretion not to deal with a complaint under paragraph 41(a), its jurisdiction over that complaint is ousted by the rendering of a decision by the arbitrator.

[66] She supported this interpretation of paragraph 41(a) by contrasting its wording with that of paragraph 41(b), which also deals with concurrency of jurisdiction and exempts the Commission from its duty to deal with complaints that could more appropriately be dealt with “initially or completely” [emphasis added] by a procedure established by Parliament under another Act. The omission from paragraph 41(a) of

attribuables au fait que des questions relatives aux droits de la personne peuvent être contestées devant pas d’un tribunal administratif. Les organismes de création législative qui sont investis d’une responsabilité générale dans ce domaine, à savoir les commissions des droits de la personne et les tribunaux spécialisés auxquels elles peuvent renvoyer les plaintes sur lesquelles elles ont mené une enquête, ne possèdent pas une compétence exclusive à l’égard des allégations de distinction illicite. Ainsi, les arbitres en relations du travail ont en règle générale compétence pour statuer sur un grief dans lequel il est reproché à l’employeur d’avoir contrevenu à la convention collective en commettant un acte discriminatoire interdit par la législation sur les droits de la personne.

[64] De fait, en accordant à la Commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas enquêter sur une plainte avant que le plaignant ait épuisé «des procédures d’appel ou de règlement des griefs», l’alinéa 41a) de la LCPD reconnaît que la Commission est dépourvue d’une compétence exclusive à l’égard des plaintes de discrimination déposées en vertu de la Loi et qu’il peut être plus approprié pour le plaignant d’avoir recours à d’autres procédures.

[65] L’avocate de Postes Canada a ensuite soutenu qu’une fois que la Commission a décidé de ne pas enquêter sur une plainte pour le motif prévu à l’alinéa 41a), le plaignant dont le grief a été rejeté ne peut pas retourner devant la Commission. Le pouvoir discrétionnaire accordé par cette disposition ne peut être exercé qu’une fois. En d’autres termes, une fois que la Commission a décidé d’exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas statuer sur une plainte pour le motif prévu à l’alinéa 41a), le prononcé d’une décision par l’arbitre fait perdre à celle-ci sa compétence à l’égard de la plainte.

[66] Pour appuyer cette interprétation de l’alinéa 41a), l’avocate a fait un parallèle entre le libellé de cette disposition et celui de l’alinéa 41b), qui porte également sur la concomitance de compétence et dispense la Commission de l’obligation de statuer sur une plainte qui pourrait avantageusement être instruite «dans un premier temps ou à toutes les étapes» [soulignement ajouté] selon des procédures prévues

the adverb “initially” indicates, she argued, that Parliament intended that, once the matter had been dealt with through the grievance procedure, the Commission had no power to entertain the complaint. The reason for this difference, she suggested, was that courts defer to arbitral awards and that it would be contrary to the legislative policy of ensuring the expeditious resolution of workplace disputes through arbitration to permit the Commission to reopen issues that had already been resolved in that forum.

[67] Since no formal complaint was made by either of the respondents in the cases before me until after their grievances had been dismissed by the arbitrators, paragraph 41(a) does not apply here, and consequently it is unnecessary for me to address this issue.

[68] The aspect of the relationship between arbitral proceedings and complaints made under human rights legislation raised by the cases at bar is whether the doctrine of issue estoppel applies so as to prevent the Commission from investigating complaints that have already been the subject of an unsuccessful grievance.

[69] While the facts of these cases have much in common, there is one difference between them that I should note at this stage. The arbitrator in Mr. Nolan’s case did not consider whether he had been dismissed on the ground of disability, nor, of course, whether Canada Post had discharged its duty to accommodate a person with his disability. Mr. Nolan did not rely on Article 5.01 of the collective agreement between Canada Post and CUPW, which provides that there shall be no discrimination on specified grounds, including “physical or emotional handicap”. The basis of his grievance was that he had been dismissed for off-duty misconduct that was irrelevant to his ability to do his job satisfactorily. Canada Post argued that it was bad faith on the part of Mr. Nolan not to raise the disability issue before the arbitrator, especially since, when he first approached the Commission, Mr. Nolan was advised to pursue his complaint through the grievance procedure.

par une autre loi fédérale. Selon l’avocate, comme le législateur n’a pas employé l’expression «dans un premier temps» à l’alinéa 41a), c’est qu’il ne voulait pas que la Commission statue sur la plainte une fois celle-ci instruite au moyen de la procédure de règlement des griefs. À son avis, cette différence tient au fait que les tribunaux font preuve de réserve envers les sentences arbitrales et qu’il serait contraire à la politique législative consistant à garantir le règlement rapide des conflits de travail par voie d’arbitrage de permettre à la Commission de réexaminer des questions qui ont déjà été tranchées par un arbitre.

[67] Comme aucune plainte officielle n’avait été déposée par les défendeurs dans les affaires dont je suis saisi avant que les arbitres ne rejettent leurs griefs, l’alinéa 41a) ne s’applique pas en l’espèce et, partant, il est inutile que j’examine cette question.

[68] L’aspect du rapport que les présentes affaires établissent entre une procédure d’arbitrage et des plaintes déposées en vertu d’une loi sur les droits de la personne concerne la question de savoir si l’exception de chose jugée (*issue estoppel*) s’applique de manière à empêcher la Commission de mener une enquête sur des plaintes qui ont déjà été rejetées par des arbitres.

[69] Les faits à l’origine des présentes affaires ont beaucoup en commun, mais il convient de faire état à ce stade-ci d’un élément qui les distingue. L’arbitre qui a statué sur le grief de M. Nolan n’a pas examiné la question de savoir si celui-ci avait été congédié à cause d’une déficience ni, évidemment, la question de savoir si Postes Canada s’était acquittée de son obligation de tenir compte de la situation d’une personne ayant sa déficience. M. Nolan n’a pas invoqué la disposition 5.01 de la convention collective entre Postes Canada et le SPC, qui dispose qu’il est convenu qu’il ne doit pas y avoir de discrimination fondée sur les motifs qui y sont énumérés, notamment «un handicap physique [ou des] troubles affectifs». Son grief reposait sur le fait qu’il avait été congédié en raison d’une inconduite en dehors des heures de travail qui était sans rapport avec sa capacité de fournir un bon rendement au travail. Postes Canada a soutenu que M. Nolan avait fait preuve de mauvaise

[70] Mr. Barrette, on the other hand, did grieve Canada Post's refusal to restore him to his former position, and to reinstate his seniority rights; the arbitrator held that Canada Post had discharged its duty to accommodate Mr. Barrette's medical condition.

[71] Counsel for Canada Post did not assert that the respondents were barred by issue estoppel from investigating the complaint, because whether the doctrine applied to these cases would depend on a careful examination of all the circumstances. Rather, Ms. Rusak's objection was that the Commission took the view that issue estoppel was not relevant for the purpose of section 41. In her submission, the Commission exceeded its jurisdiction by deciding to investigate these complaints without first satisfying itself that Mr. Barrette was not simply seeking a second opportunity to relitigate an issue that had already been decided against him in another forum, and that Mr. Nolan was not seeking an opportunity to raise an issue before the Commission that he could and should have raised before the arbitrator.

[72] Important and difficult issues are raised by the question of whether, and in what circumstances, a person should be prevented from relitigating essentially the same issue before tribunals with concurrent jurisdiction that operate under different mandates, from different perspectives and with different legal powers and procedures, and in proceedings involving different parties. In the context of human rights legislation, the essence of the problem is to balance the minimization of the costs of duplicative administrative proceedings against the need to ensure that the statutory bodies with primary responsibility for pursuing the public policy objective of reducing discrimination, here, the Commission and the Tribunal, are not prevented from discharging their mandate.

foi en ne soulevant pas la question de la déficience devant l'arbitre, surtout que lorsque M. Nolan a communiqué avec la Commission pour la première fois, on lui avait conseillé de donner suite à sa plainte en ayant recours à la procédure de règlement des griefs.

[70] En revanche, M. Barrette a contesté dans son grief le refus de Postes Canada de le rétablir dans ses anciennes fonctions et de lui redonner les droits que lui conférerait son ancienneté; l'arbitre a soutenu que Postes Canada s'était acquittée de son obligation de tenir compte de l'état de santé de M. Barrette.

[71] L'avocate de Postes Canada n'a pas affirmé que les plaintes des défendeurs ne pouvaient pas faire l'objet d'une enquête à cause de l'exception de chose jugée, parce que la question de savoir si cette exception s'appliquait dépendait d'un examen approfondi de toutes les circonstances. M<sup>e</sup> Rusak a plutôt fait valoir que la Commission avait adopté le point de vue que l'exception de chose jugée n'était pas pertinente pour l'application de l'article 41. Selon elle, la Commission a outrepassé sa compétence en décidant d'enquêter sur ces plaintes sans être d'abord convaincue que M. Barrette ne cherchait pas tout simplement à avoir de nouveau la possibilité de plaider une question à l'égard de laquelle un arbitre avait déjà rendu une décision défavorable, et que M. Nolan ne cherchait pas à soulever devant la Commission une question qu'il aurait pu et aurait dû soulever devant l'arbitre.

[72] Des questions importantes et difficiles sont soulevées par la question de savoir si et dans quelles circonstances une personne devrait être empêchée de plaider à nouveau essentiellement la même question devant des tribunaux qui ont une compétence commune, dont les mandats et les points de vue sont différents, qui exercent des pouvoirs légaux différents, dont la procédure n'est pas la même et dans des instances qui ne mettent pas en cause les mêmes parties. Dans le contexte de la législation sur les droits de la personne, la principale difficulté consiste à considérer la réduction des coûts entraînés par des procédures administratives qui font double emploi en fonction de la nécessité de s'assurer que les organismes d'origine législative qui sont responsables au premier chef de

l'atteinte de l'objectif d'intérêt public consistant à réduire la discrimination, en l'espèce la Commission et le Tribunal, ne sont pas empêchés d'accomplir leur mandat.

[73] As counsel pointed out, the courts have recently demonstrated a concern to reduce the possibility of multiple claims in cases in which a matter appears to be within the jurisdiction of both the courts and an administrative agency. For instance, in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929 it was held that a court had no original jurisdiction over a claim that the plaintiff's Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] rights had been infringed by the defendant, his employer, because the allegation if true, would have been a breach of the terms of a collective agreement and should have been pursued through arbitration. If dissatisfied with the arbitrator's award, the plaintiff's remedy would be to seek judicial review, not to launch a separate proceeding in court. The Court relied for this conclusion on the clauses in the labour relations statute conferring exclusive jurisdiction on arbitrators and rendering their awards final and binding.

[74] Similarly, in *Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267 (C.A.), it was held that the plaintiff was barred by issue estoppel from pursuing a claim for damages for wrongful dismissal by a decision of an employment standards officer who had dismissed a claim based on the same facts that he had made under the *Employment Standards Act* [R.S.O. 1980, c. 137]. In this case, unlike *Weber*, the courts and the employment standards officer had concurrent jurisdiction, so that the claimant could have decided to pursue his contractual claim, rather than his statutory remedy. However, having elected the latter and received an adverse decision, he was estopped from pursuing a claim against the employer for breach of contract; his only redress was to seek judicial review of the officer's decision.

[73] Comme l'avocate l'a fait remarquer, les cours de justice se sont récemment montrées soucieuses de réduire la possibilité de demandes multiples dans des affaires dans lesquelles une question paraît relever de la compétence des cours de justice et d'un organisme administratif. Par exemple, dans l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, il a été statué qu'une cour de justice n'avait aucune compétence exclusive en première instance à l'égard d'une action fondée sur la violation par le défendeur (l'employeur) des droits que la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] garantissait au demandeur parce que cette allégation, si elle était vraie, constituait une violation des dispositions d'une convention collective et devait être débattue dans le cadre d'un arbitrage. Si le demandeur était mécontent de la sentence arbitrale, son recours consisterait à demander un contrôle judiciaire, et non à intenter une action en justice. Pour tirer cette conclusion, la Cour s'est appuyée sur les dispositions d'une loi sur les relations du travail accordant une compétence exclusive aux arbitres et rendant leurs sentences définitives et exécutoires.

[74] De même, dans l'arrêt *Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267 (C.A.), il a été statué que le demandeur était empêché par l'exception de chose jugée d'intenter une action en dommages-intérêts pour congédiement injuste parce qu'un fonctionnaire en matière de normes d'emploi avait, dans une décision prise sous le régime de la *Loi sur les normes d'emploi* [L.R.O. 1980, ch. 137] rejeté une demande fondée sur les mêmes faits. Dans cette affaire, contrairement à l'affaire *Weber*, les tribunaux et le fonctionnaire concerné avaient une compétence concurrente, de sorte que le demandeur aurait pu décider d'intenter une action contractuelle au lieu d'exercer le recours prévu par la loi. Toutefois, comme il a choisi cette dernière voie et qu'il a obtenu une décision défavorable, il était dans l'impossibilité

[75] Counsel argued that, if the Court in *Weber* was prepared to hold that the plaintiff was not entitled to pursue a Charter claim in two separate and successive proceedings before the arbitrator and then in court, *a fortiori* the Commission should not be able to investigate a complaint of a breach of the CHRA without considering whether it had already been adequately disposed of in the arbitration proceeding. If dissatisfied with the arbitrator's award, Mr. Nolan's only remedy was an application for judicial review. This conclusion is supported by the general policy of curial deference extended to arbitral awards in recognition of the legislative objective that grievances should be resolved expeditiously, informally and inexpensively by arbitrators with an understanding of labour relations.

[76] I do not find these cases compelling on the issue before me. While they certainly indicate a judicial concern with avoiding the dangers of overlapping jurisdictions and duplicative litigation, they deal with a possible overlap between the jurisdiction of a court and an administrative agency, whereas this case concerns two administrative agencies. The effect of *Weber* is not, of course, to preclude a court from determining the Charter issue, but merely to route access to the court through the arbitrator, where the arbitrator's ruling would be reviewed on a standard of correctness. But to apply *Weber* by analogy to the cases at bar would have the effect of excluding the Commission from ever investigating a complaint that had been decided by an arbitrator, and referring it to a Tribunal for adjudication. Such a result would seem contrary to the statutory scheme, not least because the Commission has investigative powers and an experience in the area of human rights that arbitrators do not possess, as well as a quasi-constitutional statutory mandate to advance the public interest in combatting discrimination.

d'intenter une action contre son employeur pour rupture de contrat; son seul recours consistait à demander le contrôle judiciaire de la décision du fonctionnaire.

[75] L'avocate a soutenu que si la Cour dans l'arrêt *Weber* était disposée à statuer que le demandeur n'avait pas le droit de présenter une demande fondée sur la Charte dans deux instances successives et distinctes devant l'arbitre puis devant une cour de justice, à plus forte raison la Commission ne devrait pas pouvoir mener une enquête sur une plainte relative à une violation de la LCDP sans examiner la question de savoir si l'arbitre avait déjà statué correctement sur cette plainte. Si M. Nolan était mécontent de la sentence arbitrale, son seul recours consistait à déposer une demande de contrôle judiciaire. Cette conclusion est appuyée par l'attitude générale de réserve envers les sentences arbitrales, en reconnaissance de l'objectif législatif selon lequel les griefs devraient être réglés d'une manière simple, rapide et peu coûteuse par des arbitres spécialisés dans le domaine des relations du travail.

[76] Ces décisions ne me paraissent pas utiles pour trancher la question dont je suis saisi. Bien qu'elles reflètent indéniablement le souci des cours de justice d'éviter les écueils d'un chevauchement des compétences et de poursuites successives, elles se rapportent à un chevauchement possible entre la compétence d'une cour de justice et celle d'un organisme administratif, tandis que l'espèce concerne deux organismes administratifs. L'arrêt *Weber* n'a évidemment pas pour effet d'empêcher une cour de justice de se prononcer sur une question relative à la Charte, mais seulement de faire en sorte que l'accès à cette cour se fasse en passant par l'arbitre, en l'occurrence au moyen du contrôle de la décision de ce dernier selon la norme de la décision correcte. Toutefois, l'application de l'arrêt *Weber* par analogie aux présentes affaires aurait pour effet d'empêcher à jamais la Commission d'enquêter sur une plainte ayant été décidée par un arbitre et de renvoyer cette plainte à un tribunal pour qu'il statue sur celle-ci. Un tel résultat semblerait aller à l'encontre du texte législatif, notamment parce que la Commission possède des pouvoirs d'enquête et une expérience dans le domaine des droits de la personne que

[77] In *British Columbia v. Tozer*, [1998] B.C.J. No. 2594 (S.C.) (QL), MacKenzie J. thoroughly canvassed the relevant authorities and concluded that, under the applicable British Columbia legislation, a labour arbitrator's exclusive jurisdiction over disputes arising from a collective agreement does not extend to allegations of discrimination that constitute a breach of the Province's human rights legislation, and thus also fall within the jurisdiction of the statutory bodies established by it.

[78] In reaching this conclusion, he noted that the determination of human rights is tangential to the general jurisdiction of labour arbitrators over disputes arising from the collective agreement, whereas the investigation and adjudication of complaints of discrimination is at the very core of the statutory bodies' mandate. I agree with this reasoning. Moreover, courts have not extended the deference normally shown to arbitrators' interpretations of collective agreements when the arbitrator is interpreting the provisions of human rights legislation that are incorporated in the agreement: *Newfoundland Association of Public Employees v. Newfoundland (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 S.C.R. 3, at page 12.

[79] Because of the public responsibilities conferred by legislatures on the statutory decision makers and the purpose-designed decision making process, there has been considerable reluctance to apply the doctrine of issue estoppel to the adjudication of human rights complaints by the specialist tribunals: see, for example, R. H. Abramsky, "The Problem of Multiple Proceedings: An Arbitrator's Perspective" *Labour Arbitration Yearbook* 1996-97, 45, at pages 46-54; Bernard Adell, "The Rights of Disabled Workers at Arbitration and under Human Rights Legislation" (1993), 1 *Can. Lab. Law J.* 46, at pages 56-67.

les arbitres n'ont pas, de même que le mandat quasi constitutionnel d'origine législative de promouvoir l'intérêt public dans sa lutte contre la discrimination.

[77] Dans l'affaire *British Columbia v. Tozer*, [1998] B.C.J. n° 2594 (C.S.) (QL), le juge MacKenzie a longuement analysé les décisions pertinentes et a conclu que, suivant les dispositions législatives applicables de la Colombie-Britannique, la compétence exclusive d'un arbitre en relations du travail à l'égard des différends découlant d'une convention collective ne s'étend pas aux allégations de discrimination faites en vertu de la législation provinciale sur les droits de la personne, qui relèvent donc aussi de la compétence des organismes d'origine législative constitués par celle-ci.

[78] Pour parvenir à cette conclusion, le juge a fait remarquer que le pouvoir de statuer sur des questions en matière de droits de la personne est accessoire à la compétence générale des arbitres en relations du travail à l'égard de différends régis par une convention collective, alors que la tenue d'une enquête sur une plainte de discrimination et le prononcé d'une décision à cet égard sont au cœur même du mandat des organismes de création législative. Je souscris à ce raisonnement. De plus, les cours de justice n'ont pas fait preuve de la réserve normalement exercée envers l'interprétation d'une convention collective lorsque l'arbitre interprète les dispositions d'une loi sur les droits de la personne qui sont incorporées dans la convention: *Newfoundland Association of Public Employees c. Terre-Neuve (Green Bay Health Care Centre)*, [1996] 2 R.C.S. 3, à la page 12.

[79] En raison des responsabilités publiques conférées par les législatures aux décideurs nommés par la loi et du processus décisionnel axé sur l'objet, on hésite beaucoup à appliquer l'exception de chose jugée au règlement des plaintes en matière de droits de la personne par des tribunaux spécialisés: voir, par exemple, R. H. Abramsky, «The Problem of Multiple Proceedings: An Arbitrator's Perspective», *Labour Arbitration Yearbook* 1996-97, 45, aux pages 46 à 54; Bernard Adell, «The Rights of Disabled Workers at Arbitration and under Human Rights Legislation» (1993) 1 *Can. Lab. Law J.* 46, aux pages 56 à 67.

[80] The case for applying the doctrine of issue estoppel at the section 41 stage, before the Commission has even investigated the complaint, seems to me to be even weaker. First, paragraph 41(a) shows that Parliament had in mind the possibility of overlap between the Commission and grievance procedures available to the complainant, and gave to the Commission a discretion not to investigate if the complainant had not exhausted them. If it had intended also to give the Commission a discretion not to investigate when those procedures had been exhausted, it would surely have said so, rather than leaving the issue to be dealt with under the general jurisdiction clause in paragraph 41(c).

[81] Second, on the assumption that a decision of an arbitrator can ever estop the Commission or the Tribunal from reinvestigating or deciding a matter, or a particular issue, it will only be possible to decide whether the doctrine should apply in a given case after a careful consideration of all the circumstances. These would include, the jurisdiction of the arbitrator and the remedies available; the adequacy of the investigation and representation by the union and the possible existence of labour relations considerations that are extraneous to the statutory investigation and adjudication of human rights complaints; and the identity of the issues and the parties.

[82] These do not seem to me the kinds of question that Parliament intended the Commission to decide before undertaking an investigation of a complaint on its merits. Section 41 is surely intended to enable the Commission to screen out cases that are obviously unmeritorious on their facts or in law, or should not otherwise be dealt with at that time. It would be both unduly burdensome and productive of unnecessary delay to require the Commission to engage at this preliminary stage of the process in the extensive investigation and assessment of issues of fact and law that might be necessary before it could determine

[80] L'argument voulant qu'on applique l'exception de chose jugée à l'étape de l'article 41, avant même l'ouverture de l'enquête, me semble encore moins convaincant. Premièrement, il ressort de l'alinéa 41(a) que le législateur a songé à la possibilité d'un chevauchement entre la procédure de la Commission et la procédure de règlement des griefs ouverte au plaignant, et qu'il a accordé à la Commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas mener d'enquête si le plaignant n'a pas épuisé ce mécanisme de recours. Si le législateur avait également voulu donner à la Commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas mener d'enquête une fois que ce mécanisme a été épuisé, il l'aurait sûrement dit, au lieu de laisser la Commission se prononcer sur cette question en vertu de la disposition relative à la compétence générale prévue à l'alinéa 41(c).

[81] Deuxièmement, en ce qui concerne l'hypothèse selon laquelle la décision d'un arbitre peut empêcher à jamais la Commission ou le tribunal de mener une nouvelle enquête ou de statuer sur une plainte ou sur une question particulière, c'est uniquement après un examen approfondi de toutes les circonstances qu'il sera possible de décider si l'exception de chose jugée devrait s'appliquer dans un cas donné. Parmi les questions à examiner, il y aurait la compétence de l'arbitre et les recours qui peuvent être exercés; la suffisance de l'enquête et la représentation par le syndicat et l'existence possible de considérations en matière de relations du travail qui sont étrangères à l'enquête prévue par la loi et au règlement des plaintes en matière de droits de la personne; et l'identité des questions en litige et des parties.

[82] Selon moi, il ne s'agit pas du genre de question que le législateur voulait que la Commission tranche avant d'ouvrir une enquête sur le bien-fondé d'une plainte. L'article 41 vise assurément à permettre à la Commission d'écartier les plaintes qui sont manifestement mal fondées quant aux faits ou en droit, ou sur lesquelles elle ne devrait normalement pas statuer à cette étape-là. Il serait à la fois indûment lourd et générateur de retards inutiles d'exiger de la Commission qu'elle procède à cette étape préliminaire de la procédure à l'enquête approfondie et à l'évaluation des questions de fait et de droit qui pourraient être néces-

whether to apply the doctrine of issue estoppel. This is a question that should be addressed, if at all, only after the Commission has investigated the complaint, when, “having regard to all the circumstances of the complaint” pursuant to subparagraphs 44(3)(a)(i) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 64] and (b)(i) [as am. *idem*] of the CHRA, it may decide either to request an adjudication by the Tribunal when warranted, or to dismiss the complaint.

[83] I echo the sentiments expressed by Rothstein J. in *Canada Post Corp. v. Canadian Human Rights Commission et al.* (1997), 130 F.T.R. 241 (F.C.T.D.), where he said [at page 243] in connection with a section 41 challenge:

Because a decision not to deal with the complaint will summarily end a matter before the complaint is investigated, the Commission should only decide not to deal with a complaint at this stage in plain and obvious cases. The timely processing of complaints also supports such an approach. A lengthy analysis of a complaint at this stage is, at least to some extent, duplicative of the investigation yet to be carried out. A time consuming analysis will, where the Commission decides to deal with the complaint, delay the processing of the complaint.

[84] Finally, it would be particularly inappropriate to require the Commission to consider the application of issue estoppel to Mr. Nolan, who did not grieve his dismissal on the ground of discrimination by virtue of a disability, because this would raise yet another range of issues, such as why he did not rely on disability before the arbitrator, and whether it was reasonable for him not to have done so.

[85] In my view, therefore, the Commission may not refuse to investigate a complaint on the ground that the complainant has pursued the matter before a labour arbitrator, and that the arbitrator decided the grievance against the complainant. I find support for this conclusion in *Boudreault v. Canada (Attorney General)* (1995), 99 F.T.R. 293 (F.C.T.D.), where Tremblay-Lamer J. held that the Commission had wrongly refused to deal with a complaint when it

saires avant qu'elle soit en mesure de décider s'il convient d'appliquer l'exception de chose jugée. C'est une question qui devrait être examinée, et encore, seulement après que la Commission a enquêté sur la plainte, lorsque, «compte tenu des circonstances relatives à la plainte», ainsi qu'il est prévu aux sous-alinéas 44(3)a)(i) [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 31, art. 64] et b)(i) [mod., *idem*] de la LCDP, elle peut décider soit de renvoyer la plainte au tribunal si ce renvoi est justifié, soit de rejeter la plainte.

[83] Je partage les sentiments exprimés par le juge Rothstein dans l'affaire *Société canadienne des postes c. Commission canadienne des droits de la personne et al.* (1997), 130 F.T.R. 241 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Il a fait les remarques suivantes [à la page 243] dans le cadre d'une contestation fondée sur l'article 41:

Comme la décision de déclarer la plainte irrecevable clôt le dossier sommairement avant que la plainte ne fasse l'objet d'une enquête, la Commission ne devrait déclarer une plainte irrecevable à cette étape que dans les cas les plus évidents. Le traitement des plaintes en temps opportun justifie également cette façon de procéder. Une analyse fouillée de la plainte à cette étape fait, dans une certaine mesure du moins, double emploi avec l'enquête qui doit par la suite être menée. Une analyse qui prend beaucoup de temps retardera le traitement de la plainte lorsque la Commission décide de statuer sur la plainte.

[84] Enfin, il serait particulièrement inapproprié d'exiger de la Commission qu'elle envisage d'appliquer l'exception de chose jugée à M. Nolan, qui n'a pas fait valoir devant l'arbitre qu'il avait été congédié pour un motif de distinction illicite, soit la déficience, parce que cela soulèverait encore une autre série de questions comme la raison pour laquelle il n'a pas invoqué la déficience devant l'arbitre et s'il était raisonnable de ne pas l'avoir fait.

[85] À mon avis, donc, la Commission ne peut pas refuser d'enquêter sur une plainte au motif que le plaignant a exercé un recours devant un arbitre en relations du travail et que son grief a été rejeté. Je suis conforté dans ma décision par l'affaire *Boudreault c. Canada (Procureur général)* (1995), 99 F.T.R. 293 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), dans laquelle M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer a statué que la Commission avait eu tort de refuser de statuer sur une plainte après avoir

based its decision, not on an assessment of the complaint, but on the fact that the complaint had already been the subject of a determination by an appeal board established under section 31 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33 (as amended).

[86] Paragraph 41(d) of the CHRA enables the Commission to refuse to deal with a complaint that has been the subject of an arbitration if the complaint appears to it to be trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith. And where it considers it appropriate, the Commission may rely on the findings made by the arbitrator, and the evidence on which they are based, without investigating every issue from scratch. Thus, in *Charlebois v. Canada (Canadian Human Rights Commission) (re Ottawa-Carleton Regional Transit Commission)*, [1998] F.C.J. No. 1335 (T.D.) (QL), Campbell J. held that the Commission had not breached its duty to investigate a complaint thoroughly because the investigator had chosen to rely on witness statements made in the context of a proceeding before the Canada Labour Relations Board.

[87] For these reasons Canada Post's application for judicial review is dismissed.

fait reposer sa décision non pas sur une évaluation de la plainte mais sur le fait que la plainte avait déjà fait l'objet d'une décision par un comité d'appel mis sur pied en vertu de l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33 (modifiée).

[86] L'alinéa 41d) de la LCDP permet à la Commission de refuser de statuer sur une plainte qui a fait l'objet d'un arbitrage si cette plainte semble futile, frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi. De plus, si elle l'estime opportun, la Commission peut s'appuyer sur les conclusions de l'arbitre et sur la preuve sur laquelle reposent ces conclusions, sans reprendre l'enquête sur chaque question depuis le début. Ainsi, dans l'affaire *Charlebois c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne) (re Commission de transport régional d'Ottawa-Carleton)*, [1998] F.C.J. n° 1335 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), le juge Campbell a statué que la Commission n'avait pas manqué à son obligation de mener une enquête approfondie sur la plainte parce que l'enquêteur avait décidé de s'appuyer sur des déclarations faites par des témoins dans le cadre d'une instance devant le Conseil canadien des relations du travail.

[87] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire de Postes Canada est rejetée.