

T-1571-95	T-1571-95
Brink's Canada Limited (<i>Applicant</i>)	Brink's Canada Limitée (<i>requérante</i>)
v.	c.
Canadian Human Rights Commission, Arthur Stringer, Clarke Jerman (<i>Respondents</i>)	Commission canadienne des droits de la personne, Arthur Stringer, Clarke Jerman (<i>intimés</i>)
and	et
Canadian Human Rights Tribunal, Keith C. Norton, Ronald W. McInnes, S. Jane Armstrong and Murthy Ghandikota (<i>Intervenors</i>)	Tribunal canadien des droits de la personne, Keith C. Norton, Ronald W. McInnes, S. Jane Armstrong et Murthy Ghandikota (<i>intervenants</i>)
T-1844-95	T-1844-95
Brink's Canada Limited (<i>Applicant</i>)	Brink's Canada Limitée (<i>requérante</i>)
v.	c.
Canadian Human Rights Commission, Arthur Stringer, Clarke Jerman (<i>Respondents</i>)	Commission canadienne des droits de la personne, Arthur Stringer, Clarke Jerman (<i>intimés</i>)
and	et
Canadian Human Rights Tribunal, Anne Mactavish (<i>Intervenors</i>)	Tribunal canadien des droits de la personne, Anne Mactavish (<i>intervenants</i>)
<i>INDEXED AS: BRINK'S CANADA LTD. v. CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION) (T.D.)</i>	<i>RÉPERTORIÉ: BRINK'S CANADA LTÉE c. CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) (1^{re} INST.)</i>
Trial Division, MacKay J.—Toronto, November 27, 1995; Ottawa, January 10, 1996.	Section de première instance, juge MacKay—Toronto, 27 novembre 1995; Ottawa, 10 janvier 1996.

Human Rights — Application to quash appointment of three-person Tribunal to replace one-person Tribunal appointed to inquire into complaints of discrimination based on age; application for declaration decision not to appoint Review Tribunal invalid — One-person Tribunal already deciding preliminary procedural issues — Functus officio not applicable — President of Tribunal Panel having authority to make successor appointments where facilitates purposes of Act, despite lack of express authority — Exercise of authority bound by responsibility to act in accord with principle of fairness — Lack of notice at time of original appointment mandate might be limited to preliminary procedural issues unfair, particularly as Commission familiar with Tribunal's practice, applicant not — Replacement of one-person Tribunal abrogating statutory appeal — CHRA, s. 56 providing for appointment of Review Tribunal where appeal made pursuant to

Droits de la personne — Demande d'annulation de la constitution d'un tribunal composé de trois personnes pour remplacer un tribunal d'une seule personne constitué en vue d'examiner des plaintes de discrimination en raison de l'âge; demande de jugement déclaratoire portant que la décision de ne pas constituer de tribunal d'appel est invalide — Le tribunal composé d'une seule personne s'est déjà prononcé sur des questions préliminaires de procédure — Le principe du functus officio n'est pas applicable — Le président du Comité du tribunal possède le pouvoir de procéder à la constitution de nouveaux tribunaux dans les cas où cela aide à la réalisation des objectifs de la Loi, malgré l'absence d'un pouvoir conféré expressément à cet effet — L'exercice de ce pouvoir est lié à l'obligation d'agir en conformité avec le principe d'équité — Le fait que la requérante n'a pas été avisée à l'époque de la constitution du premier tribunal que le

s. 55 of "decision or order" — Not including decision or order of preliminary, procedural nature that may be subject to change — Including only final decisions or orders, not subject to change upon reconsideration — Finality determinable when decision or order made disposing of inquiry — As decisions herein not finally disposing of inquiry by Tribunal, applicant not entitled to appeal.

Administrative law — Judicial review — Canadian Human Rights Tribunal of three appointed to hear employment discrimination complaints after one-person Tribunal appointed, hearing evidence, argument on preliminary, procedural issues — Administrative tribunals having power to control own procedures — May have regard for efficiency — Functus officio principle not to be strictly applied — Authority to make successor appointments may not be exercised if breaching principle of fairness, causing prejudice to party — Unfairness resulting from lack of notice original Tribunal's mandate limited to preliminary matters — Replacement of single member Tribunal abrogating statutory right to appeal — Parliament intending appeal to Review Tribunal available from decision of Tribunal composed of fewer than three — Tribunals, like courts, should publish rules of procedure so would be readily known to parties affected thereby.

The first application was for an order setting aside the appointment of a three-person Tribunal to inquire into complaints against the applicant. The second application was for *mandamus* directing the President of the Human Rights Tribunal Panel (the President) to appoint a Review Tribunal.

The respondents, Art Stringer and Clarke Jerman, filed complaints with the Canadian Human Rights Commission alleging that the applicant had discriminated against them on the basis of their age. The President issued a notice appointing Ronald W. McInnes "as a Human Rights

mandat de ce dernier pouvait se limiter aux questions préliminaires de procédure engendre de l'injustice, vu notamment que la Commission connaît bien la procédure du tribunal mais que ce n'est pas le cas de la requérante — Le remplacement du tribunal composé d'une seule personne abrogeait le droit d'appel prévu par la Loi — L'art. 56 de la LCDP prévoit que le président doit constituer un tribunal d'appel lorsqu'il est interjeté appel, conformément à l'art. 55, d'une «décision ou ordonnance» — Cet article ne comprend pas une décision ou ordonnance de nature préliminaire en matière de procédure qui est susceptible de modification — Il comprend seulement les décisions ou ordonnances qui sont définitives et non susceptibles de modification à la suite d'un reexamen — Leur caractère définitif ne peut être déterminé que lorsque la décision ou ordonnance est rendue pour statuer sur une enquête — Comme les décisions rendues en l'espece ne statuent pas définitivement sur l'enquête dont est saisi le tribunal, la requérante ne peut pas interjeter appel

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Constitution d'un tribunal canadien des droits de la personne composé de trois membres pour entendre des plaintes de discrimination relativement à l'emploi après qu'un tribunal composé d'une seule personne eut été constitué, eut entendu les témoignages et les plaidoiries sur des questions préliminaires de procédure — Les tribunaux administratifs sont maîtres de leur propre procédure — Ils peuvent tenir compte des questions d'efficacité — Le principe du functus officio ne doit pas être appliqué de façon stricte — Le pouvoir de constituer de nouveaux tribunaux ne peut pas être exercé si cela contrevient au principe de l'équité ou cause un préjudice à l'une des parties — Il résulte une injustice du fait que la requérante n'a pas été avisée que le mandat initial du tribunal était limité aux questions préliminaires — Le remplacement du tribunal composé d'une seule personne abrogeait le droit d'appel prévu par la Loi — Le législateur fédéral a voulu qu'il soit possible d'interjeter appel à un tribunal d'appel de la décision rendue par un tribunal composé de moins de trois personnes — Les tribunaux administratifs, comme les cours de justice, devraient publier leurs règles de procédure pour que les parties concernées puissent en prendre connaissance facilement.

La première demande visait à obtenir une ordonnance annulant la constitution d'un tribunal composé de trois personnes pour examiner les plaintes portées contre la requérante. La deuxième demande visait à obtenir une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la présidente du Comité du tribunal des droits de la personne (la présidente) de constituer un tribunal d'appel.

Les intimés, Art Stringer et Clarke Jerman, ont déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne des plaintes dans lesquelles ils alléguaient que la requérante avait commis un acte discriminatoire contre eux en raison de leur âge. Le président a transmis un avis

Tribunal to inquire into the complaints" and "to determine whether the actions complained of constituted a discriminatory practice". In a "first preliminary decision", Mr. McInnes decided the order for presentation of evidence and argument on the preliminary issues raised by the applicant, the principle applicable to cross-examination of witnesses called to testify in relation to preliminary issues, and the arrangements in relation to evidence from Mr. Stringer who might not be able to testify at the hearing due to illness. Following that decision, the President appointed a three-person Tribunal, including Mr. McInnes as Chairperson "to inquire into the complaints" and "to determine whether the actions complained of constitute a discriminatory practice". The notice of appointment stated that this appointment superseded the earlier appointment of a Human Rights Tribunal.

Canadian Human Rights Act, section 56 provides that the President must appoint a Review Tribunal where an appeal is made, pursuant to section 55, against a "decision or order" of a Tribunal composed of fewer than three members. The applicant filed a notice of appeal seeking to appeal the "first preliminary decision". The President refused to appoint a Review Tribunal on the ground that the applicant was attempting to appeal an interim or preliminary procedural ruling and that appeals provided for in sections 55 and 56 are with respect to final decisions or orders.

The issues were: whether the President had jurisdiction to appoint the three-member Tribunal replacing the one-member Tribunal; whether the President had the discretion to refuse to appoint a Review Tribunal; whether sections 55 and 56 require the decision or order being appealed to be final in nature; and whether the first preliminary decision was a final or a preliminary decision.

Held, the first application should be allowed; the second should be dismissed.

There may be circumstances where later replacement of a Tribunal originally appointed is appropriate and thus the principle of *functus officio* is not apt in considering the authority of the President to appoint a Tribunal. The circumstances here did not require such action because there was no question of Mr. McInnes' capacity to carry on at the time of the second appointment. While the President has authority to make successor appointments in circumstances where to do so facilitates the purposes of the Act, despite the lack of express authority to do so, that authority does not permit making such appointments in circumstances where doing so breaches the principle of

dans lequel il constituait Ronald W. McInnes «tribunal des droits de la personne pour examiner les plaintes» et «pour déterminer si les actions incriminées constituaient un acte discriminatoire». Dans une «première décision préliminaire», M. McInnes s'est prononcé sur l'ordonnance relative à la présentation de la preuve et des plaidoiries concernant les questions préliminaires soulevées par la requérante, le principe applicable au contre-interrogatoire des témoins assignés à déposer relativement aux questions préliminaires et les mesures concernant le témoignage de M. Stringer, qui risquait de ne pas pouvoir témoigner à l'audience pour cause de maladie. À la suite de cette décision, le président a constitué un tribunal composé de trois personnes, dont M. McInnes a titre de président. «pour examiner les plaintes» et «pour déterminer si les actions incriminées constituaient un acte discriminatoire». L'avis de nomination mentionnait que cette constitution de tribunal remplaçait la constitution antérieure d'un tribunal des droits de la personne.

L'article 56 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit que le président doit constituer un tribunal d'appel lorsqu'il est interjeté appel, conformément à l'article 55, d'une «décision ou ordonnance» rendue par un tribunal composé de moins de trois membres. La requérante a déposé un avis d'appel pour interjeter appel de la «première décision préliminaire». La présidente a refusé de constituer un tribunal d'appel pour le motif que la requérante cherchait à interjeter appel d'une décision provisoire ou préliminaire sur le plan de la procédure et que les appels prévus aux articles 55 and 56 concernent les décisions ou ordonnances définitives.

Il s'agissait de savoir si le président avait compétence pour constituer un tribunal composé de trois membres, qui remplacerait un tribunal composé d'un seul membre; si le président avait le pouvoir discrétionnaire de refuser de constituer un tribunal d'appel; si les articles 55 et 56 exigent que la décision ou l'ordonnance dont il est interjeté appel soit définitive; et si la première décision préliminaire était une décision définitive ou une décision préliminaire.

Jugement: la première demande doit être accueillie; la deuxième doit être rejetée.

Il peut y avoir des circonstances où le remplacement tardif d'un tribunal constitué à l'origine est approprié, et alors le principe du *functus officio* ne convient pas à l'examen du pouvoir du président de constituer un tribunal. Les circonstances en l'espèce n'exigeaient pas une telle action parce qu'il n'y avait aucun doute, au moment de la deuxième constitution de tribunal, sur la capacité de M. McInnes de poursuivre l'enquête. Bien que le président possède le pouvoir de procéder à la constitution de nouveaux tribunaux dans les cas où cela aide à la réalisation des objectifs de la Loi, malgré l'absence d'un pouvoir conféré expressément à cet effet, ce pouvoir ne permet pas

fairness or causes prejudice to any party before the Tribunal. That authority is derived from the inherent power of an administrative tribunal to determine procedures appropriate for attainment of its legislated purposes, but exercise of the authority, is bound by the responsibility to act in accord with the principle of fairness. The applicant herein can claim unfairness arising from the lack of notice at the time of Mr. McInnes' original appointment that his mandate might be limited to preliminary procedural matters and he might be replaced by a three-person Tribunal to consider the merits of the inquiry. Underlining the unfairness is the fact that the Commission, a party before the Tribunal, was familiar with the Tribunal's practice of appointing a one-member Tribunal to conduct the pre-hearing conference and when the complexity of issues or availability of panel members demanded, supplementing or replacing it with other panel members for the ultimate hearing on the merits, while the applicant was not. The unfairness is further underlined by the expectation of certain rights to appeal decisions or orders of a single-member Tribunal. The later appointment effectively prevented appeal from the Tribunal's decision under Act, sections 55 and 56, without any prior notice to, or opportunity for submissions on the matter from the applicant. Inclusion in the original notice of appointment of a single-person Tribunal that there are limits on its authority to consider matters before it, and of the possibility or likelihood that it might subsequently be replaced by a Tribunal, possibly of three persons, to consider the merits of major preliminary or substantive issues in the inquiry, or, in the alternative, making available at the outset of the inquiry a published summary of the Tribunal Panel's process, would forestall any allegation of unfairness.

There was no obligation on the President to appoint a Review Tribunal at this stage in this case. The decision not to do so was within her implicit authority. The applicant was not entitled to appeal those decisions at this stage for they are not "decisions or orders" within the meaning of those words as used in sections 55 and 56. In the context of sections 53, 54 and 57, "decision or order" referred to in section 55 does not include a decision or order of a preliminary procedural nature that may be subject to change. That section is meant to include only decisions or orders which are final in nature, not subject to change upon reconsideration by the Tribunal, and finally disposing of a matter before it. Where an issue appears to be finally disposed of by a Tribunal in the sense that the Tribunal has made a decision or direction

de procéder à la constitution de tels tribunaux dans les cas où cela contrevient au principe de l'équité ou cause un préjudice à l'une des parties qui se trouvent devant le tribunal. Ce pouvoir découle du pouvoir inhérent d'un tribunal administratif de déterminer la procédure appropriée pour réaliser les objectifs que lui fixe la loi, mais l'exercice de ce pouvoir est lié à l'obligation d'agir en conformité avec le principe d'équité. En l'espèce, la requérante a raison de prétendre qu'une injustice découle du fait qu'elle n'a pas été avisée à l'époque de la nomination initiale de M. McInnes que le mandat de ce dernier pouvait se limiter aux questions préliminaires de procédure, et qu'il pouvait ensuite être remplacé par un tribunal composé de trois personnes pour examiner les plaintes quant au fond. Le caractère injuste du processus est souligné par le fait que la Commission, qui est l'une des parties devant le tribunal, connaissait bien la procédure du tribunal de constituer un tribunal d'un seul membre pour tenir la conférence préalable à l'audience, et lorsque la complexité des questions ou la disponibilité des membres du comité l'exige, d'ajouter des membres au tribunal initial ou de les remplacer pour l'audience principale quant au fond, tandis que ce n'était pas le cas de la requérante. Ce caractère injuste est également souligné par certains droits d'appel que la requérante s'attendait de posséder relativement aux décisions ou aux ordonnances d'un tribunal composé d'un seul membre. La dernière constitution de tribunal empêchait effectivement d'interjeter appel de la décision du tribunal en vertu des articles 55 et 56 de la Loi, sans que la requérante ait été informée préalablement ou puisse faire des observations sur la question. L'inclusion, dans l'avis initial de constitution d'un tribunal composé d'une seule personne, des limites apportées à son pouvoir d'examiner les questions dont il était saisi et de la possibilité ou de la probabilité que la personne soit ensuite remplacée par un tribunal, peut-être de trois personnes, pour examiner les principales questions préliminaires ou les principales questions de fond de l'enquête, ou bien la communication au début de l'enquête d'un résumé publié du processus adopté par le Comité du tribunal préviendrait toute allégation d'injustice.

La présidente n'était nullement obligée de constituer un tribunal d'appel à ce stade-ci de l'affaire. La décision de ne pas constituer un tel tribunal relevait de son pouvoir implicite. La requérante n'avait pas le droit d'interjeter appel de ces décisions à ce stade-ci parce qu'elles ne constituent pas des «décisions ou ordonnances» au sens des mots utilisés aux articles 55 et 56. Dans le contexte des articles 53, 54 et 57, l'expression «la décision ou l'ordonnance» mentionnée à l'article 55 ne comprend pas une décision ou ordonnance de nature préliminaire en matière de procédure qui est susceptible de modification. Cet article est censé comprendre seulement les décisions ou ordonnances qui sont définitives, non susceptibles de modification à la suite d'un réexamen du tribunal, et qui statuent de façon définitive sur une question dont le tribu-

for its disposition, so long as the Tribunal's task is not completed, it is only exceptional decisions which may be considered to be final. All decisions of a preliminary nature may prove to be final if they are not subsequently changed, but finality is determinable only when the Tribunal's decision or order is made disposing of the inquiry. To permit appeals from decisions or orders dealing with preliminary matters as these decisions are made could lead to numerous appeals, and could frustrate the purposes of the Act, delaying the inquiry into a complaint. The "first preliminary decision" included only preliminary decisions, dealing primarily with issues of evidence and procedures to be followed. The decisions herein do not finally dispose of the inquiry before the Tribunal. They may be subject to appeal under section 55, but only after the Tribunal has finally disposed of the inquiry.

nal a été saisi. Lorsqu'un tribunal semble avoir statué définitivement sur une question en ce sens que le tribunal a rendu une décision ou une directive en vue du règlement de cette question, tant que les travaux du tribunal ne sont pas terminés, ce sont seulement les décisions exceptionnelles qui peuvent être considérées comme étant définitives. Toutes les décisions de nature préliminaire peuvent s'avérer définitives si elles ne sont pas modifiées subséquemment, mais leur caractère définitif ne peut être déterminé que lorsque la décision ou ordonnance du tribunal est rendue pour statuer sur une enquête. Permettre les appels à l'encontre de décisions ou ordonnances traitant de questions préliminaires, comme pour les présentes décisions rendues, pourrait donner lieu à de nombreux appels et pourrait contrecarrer les objectifs de la Loi en retardant l'examen d'une plainte. La «première décision préliminaire» comprenait seulement des décisions préliminaires, traitant principalement de questions de preuve à produire et de procédure à suivre. En l'espece, ces décisions ne statuent pas définitivement sur l'enquête dont est saisi le tribunal. Elles pourront faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 55, mais seulement après que le tribunal aura statué de façon définitive sur l'enquête.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 48.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65), 49(1) (as am. *idem*, s. 66), (1.1) (as enacted *idem*), (2),(5) (as am. *idem*), (5.1) (as enacted *idem*), (6) (as am. *idem*), 52, 53, 54(1), 55, 56(1) (as am. *idem*, s. 67), (2),(3),(4),(5), 57.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 51.
Human Rights Code, 1981, S.O. 1981, c. 53, s. 41.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Industrial Gas Users Assn. v. Canada (National Energy Board) (1990), 43 Admin. L.R. 102; 33 F.T.R. 217 (F.C.T.D.); *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 2)*, [1971] F.C. 73 (C.A.); *Roosma v. Ford Motor Co. of Canada Ltd.* (1988), 66 O.R. (2d) 18; 53 D.L.R. (4th) 90; 34 Admin. L.R. 87; 10 C.H.R.R. D/5761; 89 CLLC 17,013; 29 O.A.C. 84 (Div. Ct.).

CONSIDERED:

Knight v. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3

LOIS ET RÉGLEMENTS

Code des droits de la personne (1981), S.O. 1981, ch. 53, art. 41.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 48.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 65), 49(1) (mod., *idem*, art. 66), (1.1) (édicte, *idem*), (2),(5) (mod., *idem*), (5.1) (édicte, *idem*), (6) (mod., *idem*), 52, 53, 54(1), 55, 56(1) (mod., *idem*, s. 67), (2),(3),(4),(5), 57.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, art. 28.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 51.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Industrial Gas Users Assn. c. Canada (Office national de l'énergie) (1990), 43 Admin. L.R. 102; 33 F.T.R. 217 (C.F. 1^{re} inst.); *National Indian Brotherhood c. Juneau (N^o 2)*, [1971] C.F. 73 (C.A.); *Roosma v. Ford Motor Co. of Canada Ltd.* (1988), 66 O.R. (2d) 18; 53 D.L.R. (4th) 90; 34 Admin. L.R. 87; 10 C.H.R.R. D/5761; 89 CLLC 17,013; 29 O.A.C. 84 (C. div.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Knight c. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 R.C.S. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3

W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848; (1989), 101 A.R. 321; 62 D.L.R. (4th) 577; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; 99 N.R. 277; *Robichaud v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 2 S.C.R. 84; (1987), 40 D.L.R. (4th) 577; 8 C.H.R.R. D/4326; 87 CLLC 17,025; 75 N.R. 303; *Canada (Attorney General) v. Grover et al.* (1994), 80 F.T.R. 256 (F.C.T.D.).

APPLICATIONS for an order setting aside the appointment of a three-person Tribunal replacing a one-person Tribunal (which had already received evidence and heard argument in relation to preliminary procedural issues) to conduct an inquiry into complaints of employment discrimination based on age; and for *mandamus* directing the appointment of a Review Tribunal to hear an appeal from certain rulings of the one-person Tribunal. The first application was allowed; the second dismissed.

COUNSEL:

George J. Vassos for applicant.
Rosemary G. Morgan for respondent Canadian Human Rights Commission.
Bruce C. Caughill for intervenor Canadian Human Rights Tribunal.

SOLICITORS:

Harris & Partners, Toronto, for applicant.
Rosemary Morgan, Ottawa, for respondent Canadian Human Rights Commission.
Stikeman Elliott, Ottawa, for intervenor Canadian Human Rights Tribunal.

The following are the reasons for order rendered in English by

1 MACKAY J.: When these two applications for judicial review, brought pursuant to 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], were heard at Toronto on November 27, 1995 I reserved decision,

W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848; (1989), 101 A.R. 321; 62 D.L.R. (4th) 577; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; 99 N.R. 277; *Robichaud c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84; (1987), 40 D.L.R. (4th) 577; 8 C.H.R.R. D/4326; 87 CLLC 17,025; 75 N.R. 303; *Canada (Procureur général) c. Grover et autre* (1994), 80 F.T.R. 256 (C.F. 1^{re} inst.).

DEMANDES visant à obtenir une ordonnance annulant la constitution d'un tribunal composé de trois personnes remplaçant un tribunal d'une seule personne (qui avait déjà recueilli les témoignages et entendu les plaidoiries relativement à des questions préliminaires de procédure) pour examiner des plaintes de discrimination en matière d'emploi en raison de l'âge et une ordonnance de *mandamus* enjoignant de constituer un tribunal d'appel pour juger de certaines décisions rendues par un tribunal composé d'une seule personne. La première demande a été accueillie; la deuxième rejetée.

AVOCATS:

George J. Vassos pour la requérante.
Rosemary G. Morgan pour l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne.
Bruce C. Caughill pour l'intervenant le Tribunal canadien des droits de la personne.

PROCUREURS:

Harris & Partners, Toronto, pour la requérante.
Rosemary Morgan, Ottawa, pour l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne.
Stikeman Elliott, Ottawa, pour l'intervenant le Tribunal canadien des droits de la personne.

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

LE JUGE MACKAY: Lors de l'audition à Toronto, le 27 novembre 1995, des présentes demandes de contrôle judiciaire présentées toutes deux conformément à 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,

and invited written submissions which have now been received and considered. These reasons are now filed, in accord with section 51 of the *Federal Court Act*, in relation to orders now also filed.

2 By its originating notice of motion filed July 26, 1995 the applicant, Brink's Canada Limited (Brink's), seeks a declaration that the decision of Keith Norton, then President of the Canadian Human Rights Tribunal Panel (the Tribunal Panel), dated June 19, 1995 appointing a Tribunal of three persons to inquire into the complaints of two individuals against the applicant, is invalid, and Brink's also seeks an order quashing that decision. In addition, orders of prohibition are sought to preclude the three-person Tribunal from commencing hearings as scheduled, and to preclude any Tribunal from commencing proceedings on preliminary issues or on the merits until a Review Tribunal is appointed pursuant to the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 as amended, (the Act), and its proceedings are completed. This application, referred to by counsel as "the prohibition application", is that dealt with in Court file T-1571-95.

3 By the second application filed August 31, 1995 the applicant seeks an order declaring invalid and quashing the decision dated July 31, 1995, by Anne Mactavish, successor to Mr. Norton as President of the Tribunal Panel, determining not to appoint a Review Tribunal as requested in connection with the applicant's notice of appeal. In addition this application seeks an order in the nature of *mandamus* directing the President to appoint a Review Tribunal to hear and decide the issues raised by the applicant's notice of appeal, and an order prohibiting a Human Rights Tribunal from proceeding with an inquiry into the complaints until a Review Tribunal has disposed of the applicant's appeal. This application, referred to by counsel at the hearing as "the

art. 5], j'ai différé ma décision et demandé des observations écrites, que j'ai reçues et examinées depuis. Je dépose maintenant les présents motifs, suivant l'article 51 de la *Loi sur la Cour fédérale*, relativement aux ordonnances que je dépose aussi maintenant.

Au moyen de son avis de requête introductive d'instance déposé le 26 juillet 1995, la requérante, la compagnie Brink's Canada Limitée (Brink's), cherche à obtenir un jugement déclarant invalide la décision par laquelle M. Keith Norton, alors président du Comité du tribunal canadien des droits de la personne (le Comité du tribunal) a, le 19 juin 1995, constitué un tribunal composé de trois personnes pour examiner les plaintes portées par deux particuliers contre la requérante, et elle cherche également à obtenir une ordonnance annulant cette décision. En outre, elle demande des ordonnances d'interdiction en vue d'empêcher le tribunal composé de trois personnes de commencer les audiences comme prévu et d'empêcher tout tribunal de commencer l'audition de questions préliminaires ou de l'affaire quant au fond, tant qu'un tribunal d'appel n'aura pas été constitué conformément à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, et ses modifications, (la Loi), et que ses audiences ne seront pas terminées. Cette demande, que les avocats appelaient «la demande d'interdiction», est celle qui est traitée dans le dossier portant le numéro du greffe T-1571-95.

Au moyen de la deuxième demande, déposée le 31 août 1995, la requérante cherche à obtenir une ordonnance qui déclare invalide et annule la décision par laquelle M^{me} Anne Mactavish, qui a succédé à M. Norton à titre de président du Comité du tribunal, a résolu le 31 juillet 1995 ne pas constituer de tribunal d'appel comme on le lui demandait en ce qui concernait l'avis d'appel de la requérante. Cette dernière cherche de plus à obtenir une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la présidente de constituer un tribunal d'appel pour entendre et trancher les questions soulevées par l'avis d'appel de la requérante, ainsi qu'une ordonnance interdisant à un tribunal des droits de la personne de procéder à l'examen des plaintes tant qu'un tribunal d'appel n'aura pas

2

3

mandamus application”, is that dealt with in Court file T-1844-95.

- 4 By order, on consent, dated October 16, 1995 the Canadian Human Rights Tribunal was added as an intervenor in relation to each of the applications and was removed as a named respondent in Court file T-1571-95. The orders now issued direct that individual members of the Tribunal, who at the time of hearing were still named as parties in the styles of cause, be removed as respondents and be added, with the Tribunal, as intervenors, and that the styles of cause be so amended.

The background

- 5 On May 15, 1989 and April 20, 1990, respectively, the respondents Art Stringer and Clarke Jerman, filed complaints with the Canadian Human Rights Commission (the Commission), alleging that the applicant, their former employer, had discriminated against them in regard to their employment on the basis of their age.

- 6 The Commission requested the President of the Tribunal Panel, on December 19, 1994, to appoint a Tribunal to inquire into these complaints pursuant to section 49 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 66] of the Act. On January 24, 1995 Mr. Norton issued a notice under the Act, titled “Appointment of a Human Rights Tribunal”, stating that he appointed Ronald W. McInnes “as a Human Rights Tribunal to inquire into the complaints” of Messrs. Stringer and Jerman against Brink’s Canada Limited “and to determine whether the actions complained of constitute a discriminatory practice on the ground of age in a matter related to employment under section 7” of the Act.

- 7 The applicant was notified by letter dated February 2, 1995 that a pre-hearing conference would take

statué sur l’appel interjeté par la requérante. Cette demande, que les avocats appelaient à l’audience «la demande de *mandamus*», est celle qui est traitée dans le dossier portant le numéro du greffe T-1844-95.

4 Par ordonnance rendue sur consentement le 16 octobre 1995, le nom du tribunal canadien des droits de la personne a été ajouté à titre d’intervenant dans le cas de chacune des demandes et a été radié de la liste des intimés dans le dossier portant le numéro du greffe T-1571-95. Les ordonnances rendues maintenant prévoient que les membres du tribunal, dont le nom figurait encore parmi ceux des parties dans l’intitulé de la cause au moment de l’audience, n’auront plus la qualité d’intimés mais celle d’intervenants comme le tribunal, et que les intitulés seront modifiés en conséquence.

Les faits

5 Le 15 mai 1989 et le 20 avril 1990 respectivement, les intimés Art Stringer et Clarke Jerman ont déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) des plaintes dans lesquelles ils alléguaient que la requérante, leur ancien employeur, avait commis un acte discriminatoire contre eux relativement à leur emploi en raison de leur âge.

6 La Commission a demandé au président du Comité du tribunal, le 19 décembre 1994, de constituer un tribunal pour examiner ces plaintes conformément à l’article 49 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 66] de la Loi. Le 24 janvier 1995, M. Norton a transmis conformément à la Loi un avis intitulé «Constitution d’un tribunal des droits de la personne» dans lequel il constituait Ronald W. McInnes [TRADUCTION] «tribunal des droits de la personne pour examiner les plaintes» de MM. Stringer et Jerman contre la compagnie Brink’s Canada Limitée [TRADUCTION] «et pour déterminer si les actions incriminées constituaient un acte discriminatoire fondé sur l’âge en matière d’emploi selon l’article 7» de la Loi.

7 La requérante a été informée par une lettre en date du 2 février 1995 de la tenue d’une conférence

place. Following this notice, a pre-hearing meeting was held on March 29, 1995 before Mr. McInnes, in order to deal with preliminary issues. At that meeting the applicant raised, as preliminary issues, the constitutional jurisdiction of the Tribunal, the matter of delay and alleged abuse of process, and the joinder of the complaints for a hearing. The week of August 14, 1995 was set aside to deal with these preliminary issues if the applicant after further consideration determined that those be raised for determination by the Tribunal. Following this meeting, on April 24, 1995 Mr. McInnes conducted a conference call with counsel for the parties and for the Commission, and including the named respondents Stringer and Jerman, to deal with outstanding matters from the pre-hearing meeting.

8 During the conference call and in written submissions thereafter, the Commission proposed arrangements for preservation of the evidence of Mr. Stringer, who has cancer, with a prognosis that presents a serious possibility that he may not be able to testify at the hearing considering the merits of the complaints. The Commission requested that Mr. Stringer be permitted to adduce his evidence prior to the hearing of the merits or that he be permitted to set out his evidence in a comprehensive affidavit upon which he would be cross-examined by Brink's. The latter opposed this request, in part, initially because there was no medical evidence of Mr. Stringer's condition, and because the costs associated with the suggested processes could be high and without prospect of recovery whatever the ultimate outcome on the merits.

9 In a "First Preliminary Decision", dated June 15, 1995, Mr. McInnes decided, among other matters, the order for presentation of evidence and argument on the preliminary issues raised by Brink's, the principle applicable to cross-examination of witnesses called to testify in relation to preliminary issues, and the arrangements in relation to evidence from Mr. Stringer. In the last matter the decision indicated Mr. McInnes was prepared to exercise discretion, which he found he had as a Tribunal, to

préalable à l'audience. Par la suite, une rencontre préalable à l'audience a eu lieu le 29 mars 1995 en présence de M. McInnes, en vue de régler des questions préliminaires. Lors de cette rencontre, la requérante a soulevé les questions préliminaires suivantes: la compétence constitutionnelle du tribunal, l'existence d'un retard et d'un prétendu abus de procédure, ainsi que la jonction des plaintes en vue d'une audience. On a retenu la semaine du 14 août 1995 pour trancher ces questions préliminaires si la requérante décidait, après nouvel examen, que celles-ci devaient être jugées par le tribunal. À la suite de cette rencontre, soit le 24 avril 1995, M. McInnes a tenu une conférence téléphonique avec les avocats des parties et ceux de la Commission, et y compris les intimés nommément désignés Stringer et Jerman, pour trancher les questions qui n'avaient pas été réglées lors de la rencontre préalable à l'audience.

8 Au cours de la conférence téléphonique et dans les observations faites ultérieurement par écrit, la Commission a proposé des mesures en vue de la conservation de la déposition de M. Stringer, qui souffrait d'un cancer et risquait de ne pas pouvoir témoigner à l'audience sur le fond de l'affaire. La Commission a demandé que M. Stringer soit autorisé à faire sa déposition avant l'audience sur le fond ou qu'il soit autorisé à fournir son témoignage dans un affidavit détaillé sur lequel il serait contre-interrogé par Brink's. Cette dernière s'est opposée à cette demande, en partie, d'abord parce qu'il n'y avait aucune preuve médicale de l'état de santé de M. Stringer et ensuite parce que les frais afférents à la démarche suggérée pourraient être élevés et risquaient fort de ne pouvoir être recouvrés quelle que soit l'issue ultime de l'affaire quant au fond.

9 Dans une «première décision préliminaire», en date du 15 juin 1995, M. McInnes s'est prononcé, entre autres, sur l'ordonnance relative à la présentation de la preuve et des plaidoiries concernant les questions préliminaires soulevées par Brink's, le principe applicable au contre-interrogatoire des témoins assignés à déposer relativement aux questions préliminaires et les mesures concernant le témoignage de M. Stringer. Sur ce dernier point, il ressort de la décision que M. McInnes était disposé à exer-

order that Mr. Stringer's evidence be taken in advance of the hearing on the merits, on condition that the Commission provide an undertaking to consent to the Tribunal determining the issue of costs and that it would abide by any order concerning Brink's costs of cross-examining Mr. Stringer if cross-examination should prove to have been unnecessary by reason of a subsequent decision on a preliminary issue, which then avoided a hearing on the merits. Arrangements were directed for taking Mr. Stringer's evidence, over two days to be scheduled as soon as possible, and if dates were not agreed upon by June 30, 1995, they would be set peremptorily by the Tribunal. If Mr. Stringer's health should deteriorate significantly before he was to be examined, Mr. McInnes should be spoken to by conference call. Since the arrangements were not complete at the time of that decision it seems clear that Mr. McInnes considered himself as a Tribunal seized of settling arrangements to ensure a process for obtaining Mr. Stringer's evidence, assuming the Commission would consent to meet the applicant's costs if that should be ordered.

cer son pouvoir discrétionnaire, dont il s'estimait investi en tant que tribunal constitué, afin que le témoignage de M. Stringer puisse être recueilli avant la tenue de l'audience sur le fond, à la condition que la Commission s'engage à souscrire à la décision du tribunal qui trancherait la question des frais et dépens et à se conformer à toute ordonnance relative aux frais engagés par Brink's pour le contre-interrogatoire de M. Stringer si ce contre-interrogatoire devait s'avérer inutile en raison d'une décision rendue ultérieurement sur une question préliminaire et évitant alors la tenue d'une audience sur le fond. Des mesures ont été prévues pour recueillir la déposition de M. Stringer, pendant deux jours qui devaient être fixés le plus tôt possible, et si l'on ne s'entendait pas sur des dates avant le 30 juin 1995, elles seraient fixées péremptoirement par le tribunal. Si la santé de M. Stringer devait se détériorer de façon importante avant qu'il ne soit interrogé, il faudrait communiquer avec M. McInnes par conférence téléphonique. Comme les mesures ne s'étaient pas concrétisées complètement au moment où cette décision a été rendue, il semble évident que M. McInnes s'est considéré comme un tribunal tenu de prendre des mesures permettant de recueillir la déposition de M. Stringer, tout en supposant que la Commission consentirait à indemniser la requérante pour les frais engagés si ces mesures devaient être prises.

10 Following that decision, on June 19, 1995 Mr. Norton, as President of the Tribunal Panel, appointed a three-person Tribunal, including Mr. McInnes as Chairperson, "to inquire into the complaints" of Messrs. Jerman and Stringer and "to determine whether the actions complained of constitute a discriminatory practice on the ground of age in a matter of employment under section 7" of the Act. The notice of appointment dated June 19, 1995 stated that this appointment superseded the appointment of a Human Rights Tribunal dated January 24, 1995. Except for that statement and the newly named Tribunal members, the original and the successor notices were essentially similar, including an identical paragraph referring to the request made by the Commission and stating that in accordance with that request "I hereby appoint a single Human

À la suite de cette décision, M. Norton, en tant que président du Comité du tribunal, a, le 19 juin 1995, constitué un tribunal composé de trois personnes, dont M. McInnes à titre de président, [TRADUCTION] «pour examiner les plaintes» de MM. Jerman et Stringer et [TRADUCTION] «pour déterminer si les actions incriminées constituaient un acte discriminatoire fondé sur l'âge en matière d'emploi selon l'article 7» de la Loi. L'avis de nomination en date du 19 juin 1995 mentionnait que cette constitution de tribunal remplaçait celle d'un tribunal des droits de la personne en date du 24 janvier 1995. Sauf en ce qui concernait cette déclaration et les membres du tribunal nouvellement nommés, l'avis initial et le nouvel avis se ressemblaient sensiblement et comprenaient notamment un paragraphe identique se rapportant à la demande faite par la

10

Rights Tribunal to inquire into the said complaints”, that is, the complaints of Messrs. Stringer and Jerman. It is the appointment of this three-member panel, made after the earlier appointment of Mr. McInnes to act alone, that the applicant questions by its first application for judicial review (Court file T-1571-95), filed on July 26, 1995.

11 By a notice of hearing, dated June 21, 1995 the Registrar of the Tribunal gave notice of a hearing before the three-member Tribunal, to inquire into the complaints, to commence on August 14 for an expected five days, the dates earlier settled at the pre-hearing conference in March for consideration of the preliminary issues raised by Brink's.

12 By letter dated June 29, 1995 the applicant advised the Tribunal that it objected to the appointment of the three-person panel. In the applicant's view Mr. McInnes was seized of all matters with respect to the complaints from the date of his appointment, he had received certain evidence and submissions, and he rendered certain decisions and retained authority to deal with some matters. Moreover, the Act provides no express authority for the President to appoint the second Tribunal. The Registrar of the Tribunal responded by letter dated July 6, 1995, advising the applicant that the current President, Anne Mactavish, had reviewed the situation and that the hearing would proceed with the three-person Panel constituted on June 19, 1995.

13 On July 12, 1995 the applicant filed a notice of appeal with the Tribunal seeking to appeal the first preliminary decision by Mr. McInnes dated June 15, 1995, alleging errors in relation to a number of matters decided. The Registrar of the Tribunal advised the applicant by letter dated July 31, 1995:

Commission et selon lequel, conformément à cette demande, [TRADUCTION] «je constitue par la présente un tribunal des droits de la personne composé d'un seul membre pour examiner lesdites plaintes», c'est-à-dire les plaintes de MM. Stringer et Jerman. C'est la constitution d'un comité composé de trois membres, faite après la constitution antérieure de M. McInnes en tribunal composé d'un seul membre, que la requérante conteste par sa première demande de contrôle judiciaire (numéro du greffe T-1571-95), déposée le 26 juillet 1995.

11 Au moyen d'un avis d'audience en date du 21 juin 1995, le registraire du tribunal a donné avis de la tenue d'une audience devant un tribunal composé de trois membres, pour examiner les plaintes, à compter du 14 août et pendant une durée prévue de cinq jours, dates qui avaient été fixées antérieurement lors de la conférence préalable à l'audience ayant eu lieu en mars pour l'examen des questions préliminaires soulevées par Brink's.

12 Par lettre en date du 29 juin 1995, la requérante a informé le tribunal qu'elle s'opposait à la constitution du comité composé de trois personnes. Selon la requérante, M. McInnes avait été saisi de toutes les questions relatives aux plaintes depuis le moment de sa constitution en tribunal, il avait recueilli certains éléments de preuve et reçu des observations et il avait rendu certaines décisions et gardé le pouvoir de traiter certaines questions. De plus, la Loi ne prévoit pas expressément que le président peut constituer un deuxième tribunal. Le registraire du tribunal a, par lettre en date du 6 juillet 1995, avisé la requérante que la présidente en exercice, M^{me} Anne Mactavish, avait reconsidéré la situation et que l'audience aurait lieu devant le comité composé de trois personnes et constitué le 19 juin 1995.

13 Le 12 juillet 1995, la requérante a déposé un avis d'appel auprès du tribunal pour interjeter appel de la première décision préliminaire rendue par M. McInnes le 15 juin 1995; elle y alléguait que des erreurs avaient été commises relativement à un certain nombre de questions tranchées. Le registraire du tribunal a informé la requérante de ce qui suit, dans une lettre en date du 31 juillet 1995:

... your Notice of Appeal ... was forwarded to Anne Mactavish, the President of the Human Rights Tribunal, for her decision. Ms. Mactavish has decided as follows: the Notice purports to appeal the ruling of the Tribunal Chairperson, Ronald McInnes, dated June 15, 1995, by way of the Review Tribunal mechanism provided for in Sections 55 and 56 of the Act. The ruling, however, is an interim or preliminary procedural ruling regarding the conduct of the Tribunal proceedings. The Tribunal takes the position that the Review Tribunal mechanism only applies to final decisions or orders of the Tribunal and accordingly is not the proper forum in which to hear this Appeal.

Your request that a Review Tribunal be appointed to review the decision of the Human Rights Tribunal dated June 15, 1995, has therefore been denied.

It is this decision which the applicant challenges by its second application for judicial review (Court file T-1844-95).

- 14 I note that by order of August 11, 1995 the Court directed a stay of proceedings relating to the preliminary objections of the applicant scheduled to commence before the Tribunal on August 14, until final disposition of the application for judicial review in Court file T-1571-95.

The legislation

- 15 The Act provides for the establishment of the Human Rights Tribunal Panel, and for its President, and for operations of a Tribunal. Those provisions relevant for purposes of this case include [ss. 48.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65), 49(1) (as am. *idem*, s. 66), (1.1) (as enacted *idem*), (5) (as am. *idem*), (5.1) (as enacted *idem*), (6) (as am. *idem*), 56(1) (as am. *idem*, s. 67)]:

48. 1 There is hereby established a panel to be known as the Human Rights Tribunal Panel consisting of a President and such other members as may be appointed by the Governor in Council.

...

49. (1) The Commission may, at any stage after the filing of a complaint, request the President of the Human Rights Tribunal Panel to appoint a Human Rights Tribu-

[TRADUCTION]. ... votre avis d'appel ... a été transmis à M^{me} Anne Mactavish, la présidente du tribunal des droits de la personne. Elle a décidé ce qui suit: l'avis prétend interjeter appel de la décision rendue par le président le tribunal, Ronald McInnes, le 15 juin 1995, au moyen du mécanisme du tribunal d'appel prévu aux articles 55 et 56 de la Loi. La décision, toutefois, est une décision provisoire ou préliminaire sur le plan de la procédure et concerne la conduite d'une instance devant le tribunal. Ce dernier conclut que le mécanisme du tribunal d'appel s'applique seulement aux décisions ou ordonnances définitives du tribunal et que, par conséquent, il n'est pas le tribunal compétent pour entendre cet appel.

Votre demande en vue de la constitution d'un tribunal d'appel pour réviser la décision rendue par le tribunal des droits de la personne le 15 juin 1995 a donc été rejetée.

C'est cette décision que la requérante conteste au moyen de sa deuxième demande de contrôle judiciaire (numéro du greffe T-1844-95).

- Je remarque que, par ordonnance du 11 août 1995, 14 la Cour a prononcé l'arrêt des procédures en ce qui concerne les exceptions préliminaires que la requérante était censée commencer à présenter devant le tribunal le 14 août, tant qu'il n'aura pas été statué de façon définitive sur la demande de contrôle judiciaire dans le dossier portant le numéro du greffe T-1571-95.

Les dispositions législatives

- 15 La Loi prévoit la constitution du Comité du tribunal des droits de la personne, la nomination de son président et le fonctionnement d'un tribunal. Parmi les dispositions pertinentes aux fins de la présente affaire, mentionnons principalement [art. 48.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 65), 49(1) (mod., *idem*, art. 66), (1.1) (édicte, *idem*), (5) (mod., *idem*), (5.1) (édicte, *idem*), (6) (mod., *idem*), 56(1) (mod., *idem*, art. 67)]:

48. 1 Est constitué le Comité du tribunal des droits de la personne composé du président et des membres nommés par le gouverneur en conseil.

...

49. (1) La Commission peut, à toute étape postérieure au dépôt de la plainte, demander au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un

nal, in this Part referred to as a "Tribunal", to inquire into the complaint if the Commission is satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry into the complaint is warranted.

(1.1) On receipt of a request under subsection (1), the President of the Human Rights Tribunal Panel shall appoint a Tribunal to inquire into the complaint to which the request relates.

(2) A Tribunal may not be composed of more than three members.

...

(5) Subject to subsection (5.1), in selecting any individual or individuals to be appointed as a Tribunal, the President of the Human Rights Tribunal Panel shall select from among the members of the Human Rights Tribunal Panel.

(5.1) The President of the Human Rights Tribunal Panel may sit as a Tribunal or as a member of a Tribunal.

(6) Subject to subsection (7), where a Tribunal consists of more than one member, the President of the Human Rights Tribunal Panel shall designate one of the members to be the Chairman of the Tribunal.

...

52. A hearing of a Tribunal shall be public, but a Tribunal may exclude members of the public during the whole or any part of a hearing if it considers that exclusion to be in the public interest.

53. (1) If, at the conclusion of its inquiry, a Tribunal finds that the complaint to which the inquiry relates is not substantiated, it shall dismiss the complaint.

(2) If, at the conclusion of its inquiry, a Tribunal finds that the complaint to which the inquiry relates is substantiated, it may, subject to subsection (4) and section 54, make an order against the person found to be engaging or to have engaged in the discriminatory practice and include in that order any of the following terms that it considers appropriate:

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

(i) adoption of a special program, plan or arrangement referred to in subsection 16(1), or

(ii) the making of an application for approval and the implementing of a plan pursuant to section 17,

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

tribunal des droits de la personne, appelé dans la présente partie le «tribunal», chargé d'examiner la plainte, si elle est convaincue, compte tenu des circonstances relatives à celle-ci, que l'examen est justifié.

(1.1) Sur réception d'une demande présentée en application du paragraphe 44(3), le président du Comité du tribunal des droits de la personne constitue un tribunal chargé d'examiner la plainte visée par cette demande.

(2) Le tribunal se compose d'au plus trois membres.

...

(5) Le président du Comité du tribunal des droits de la personne choisit au sein de ce Comité, sous réserve du paragraphe (5.1), les membres du tribunal.

(5.1) Le président du Comité du tribunal des droits de la personne peut se constituer tribunal ou se désigner membre du tribunal.

(6) Le président du Comité du tribunal des droits de la personne nomme, sous réserve du paragraphe (7), le président du tribunal dans le cas où celui-ci se compose de plus d'un membre.

...

52. Les audiences du tribunal sont publiques, mais le tribunal peut, dans l'intérêt public, ordonner le huis clos pour tout ou partie de leur durée.

53. (1) À l'issue de son enquête, le tribunal rejette la plainte qu'il juge non fondée.

(2) À l'issue de son enquête, le tribunal qui juge la plainte fondée peut, sous réserve du paragraphe (4) et de l'article 54, ordonner, selon les circonstances, à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire:

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

(i) d'adopter un programme, plan ou arrangement visé au paragraphe 16(1),

(ii) de présenter une demande d'approbation et de mettre en œuvre un programme prévu à l'article 17;

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

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

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

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

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

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

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

(4) If, at the conclusion of its inquiry into a complaint regarding discrimination based on a disability, the Tribunal finds that the complaint is substantiated but that the premises or facilities of the person found to be engaging or to have engaged in the discriminatory practice require adaptation to meet the needs of a person arising from such a disability, the Tribunal shall

(a) make such order pursuant to this section for that adaptation as it considers appropriate and as it is satisfied will not occasion costs or business inconvenience constituting undue hardship, or

(b) if the Tribunal considers that no such order can be made, make such recommendations as it considers appropriate,

and, in the event of such finding, the Tribunal shall not make an order unless required by this subsection.

54. (1) Where a Tribunal finds that a complaint related to a discriminatory practice described in section 13 is substantiated, it may make only an order referred to in paragraph 53(2)(a).

(2) No order under subsection 53(2) may contain a term

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

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

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

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

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

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

(4) Le tribunal qui, à l'issue de son enquête, juge fondée une plainte portant sur une déficience et estime que les locaux ou les installations de l'auteur de l'acte discriminatoire doivent être adaptés aux besoins des personnes atteintes de cette déficience:

a) soit rend une ordonnance d'adaptation en vertu du présent article qui, à son avis, n'entraîne aucune contrainte financière ou commerciale excessive et est indiquée;

b) soit, s'il ne peut rendre une telle ordonnance, fait les recommandations qu'il estime indiquées;

le tribunal ne peut toutefois rendre d'autres ordonnances que celle qui est prévue au présent paragraphe.

54. (1) Le tribunal qui juge fondée une plainte tombant sous le coup de l'article 13 ne peut rendre que l'ordonnance prévue à l'alinéa 53(2)a).

(2) L'ordonnance prévue au paragraphe 53(2) ne peut exiger:

(a) requiring the removal of an individual from a position if that individual accepted employment in that position in good faith; or

(b) requiring the expulsion of an occupant from any premises or accommodation, if that occupant obtained such premises or accommodation in good faith.

55. Where a Tribunal that made a decision or order was composed of fewer than three members, the Commission, the complainant before the Tribunal or the person against whom the complaint was made may appeal the decision or order by serving a notice, in a manner and form prescribed by the order of the Governor in Council, within thirty days after the decision or order appealed was pronounced, on all persons who received notice from the Tribunal under subsection 50(1).

56. (1) Where an appeal is made pursuant to section 55, the President of the Human Rights Tribunal Panel shall select three members from the Human Rights Tribunal Panel, other than the member or members of the Tribunal whose decision or order is being appealed from, to constitute a Review Tribunal to hear the appeal.

(2) Subject to this section, a Review Tribunal shall be constituted in the same manner as, and shall have all the powers of, a Tribunal appointed pursuant to section 49, and subsection 49(4) applies in respect of members of a Review Tribunal.

(3) An appeal lies to a Review Tribunal against a decision or order of a Tribunal on any question of law or fact or mixed law and fact.

(4) A Review Tribunal shall hear an appeal on the basis of the record of the Tribunal whose decision or order is appealed and of submissions of interested parties but the Review Tribunal may, if in its opinion it is essential in the interests of justice to do so, admit additional evidence or testimony.

(5) A Review Tribunal may dispose of an appeal under section 55 by dismissing it, or by allowing it and rendering the decision or making the order that, in its opinion, the Tribunal appealed against should have rendered or made.

57. Any order of a Tribunal under subsection 53(2) or (3) or any order of a Review Tribunal under subsection 56(5) may, for the purpose of enforcement, be made an order of the Federal Court by following the usual practice and procedure or, in lieu thereof, by the Commission filing in the Registry of the Court a copy of the order certified to be a true copy, and thereupon that order becomes an order of the Court.

a) le retrait d'un employé d'un poste qu'il a accepté de bonne foi;

b) l'expulsion de l'occupant de bonne foi de locaux, moyens d'hébergement ou logements.

55. La Commission ou les parties peuvent interjeter appel de la décision ou de l'ordonnance rendue par un tribunal de moins de trois membres en signifiant l'avis prescrit par décret du gouverneur en conseil aux personnes qui ont reçu l'avis prévu au paragraphe 50(1), dans les trente jours du prononcé de la décision ou de l'ordonnance.

56. (1) En cas d'appel, le président du Comité du tribunal des droits de la personne constitue un tribunal d'appel composé de trois membres de ce Comité, à l'exclusion de ceux qui ont rendu la décision ou l'ordonnance visée par l'appel.

(2) Sous réserve des autres dispositions du présent article, les tribunaux d'appel sont constitués comme les tribunaux prévus à l'article 49 et sont investis des mêmes pouvoirs; leurs membres ont droit à la rémunération et aux indemnités prévues au paragraphe 49(4).

(3) Le tribunal d'appel peut entendre les appels fondés sur des questions de droit ou de fait ou des questions mixtes de droit et de fait.

(4) Le tribunal d'appel entend l'appel en se basant sur le dossier du tribunal dont la décision ou l'ordonnance fait l'objet de l'appel et sur les observations des parties intéressées; mais il peut, s'il l'estime indispensable à la bonne administration de la justice, recevoir de nouveaux éléments de preuve ou entendre des témoignages.

(5) Le tribunal d'appel qui statue sur les appels prévus à l'article 55 peut soit les rejeter, soit y faire droit et substituer ses décisions ou ordonnances à celles faisant l'objet des appels.

57. Aux fins de leur exécution, les ordonnances rendues en vertu des paragraphes 53(2) ou (3) ou 56(5) peuvent, selon la procédure habituelle ou dès que la Commission en dépose au greffe de la Cour fédérale une copie certifiée conforme, être assimilées aux ordonnances rendues par celle-ci.

The appointment of a second Tribunal
(the prohibition application) (T-1571-95)

16 The first issue raised by the applicant is whether the President of the Tribunal Panel has jurisdiction to appoint a three-member Tribunal replacing a one-member Tribunal which has already been appointed, where that person has already received evidence and heard argument in relation to some preliminary procedural issues and has left certain matters to be determined by himself, and where that person continues to be capable of serving as a Tribunal under the Act.

17 On behalf of the applicant it is submitted that section 49 of the Act permits the President to make only one appointment of a Tribunal and once an appointment has been made the President is *functus officio* with respect to her or his power to make appointments under section 49. Neither that section, nor any other provision in the Act, it is submitted, gives the President the authority to appoint a second Tribunal. It is the Commission, pursuant to section 49, that determines what complaint is to go forward to the Tribunal, and where the Commission makes only one request for the appointment of a Tribunal, the President of the Tribunal Panel shall appoint a Tribunal to investigate the matter, but having done so the President has no authority to appoint a second Tribunal. The applicant urges that here the President received from the Commission one request, regarding both of the complaints, to appoint a Tribunal, and the President then appointed a one-member Tribunal to investigate both of the complaints. With no outstanding request before him, the President, being *functus officio*, could not then appoint the three-member Tribunal as he purported to do.

18 The applicant urges that the powers of the President are limited by the Act and that the President possesses no inherent powers. It is urged that since Parliament did not expressly include the authority for the President to appoint a second Tribunal, it intended that the President was not to have that authority.

La constitution d'un deuxième tribunal
(la demande d'interdiction) (T-1571-95)

16 La première question soulevée par la requérante est de savoir si le président du Comité du tribunal a compétence pour constituer un tribunal composé de trois membres, qui remplacerait un tribunal composé d'un seul membre qui a déjà été constitué, lorsque cette personne a déjà recueilli des éléments de preuve et entendu des plaidoiries relativement à certaines questions préliminaires de procédure et a décidé de se prononcer sur certaines questions, et lorsque cette personne continue d'être habilitée à siéger en tant que tribunal en vertu de la Loi.

17 L'avocat de la requérante soutient que l'article 49 de la Loi permet au président de procéder à la constitution d'un seul tribunal et qu'après avoir accompli ce geste, le président est *functus officio* à l'égard de son pouvoir de procéder à la constitution de tribunaux en vertu de l'article 49. Ni cet article ni aucune autre disposition de la Loi, prétend-on, ne confèrent au président le pouvoir de constituer un deuxième tribunal. C'est la Commission, conformément à l'article 49, qui détermine quelle plainte doit être transmise au tribunal, et, lorsque la Commission ne présente qu'une demande en vue de la constitution d'un tribunal, le président du Comité du tribunal doit constituer un tribunal pour examiner l'affaire, mais cela fait, il n'a pas le pouvoir de constituer un deuxième tribunal. La requérante fait valoir qu'en l'espèce le président a reçu de la Commission une demande, relativement aux deux plaintes, de constituer un tribunal, et le président a alors constitué un tribunal composé d'un seul membre pour examiner les deux plaintes. Comme aucune demande n'était pendante devant le président, ce dernier était *functus officio* et il ne pouvait donc pas constituer le tribunal composé de trois membres comme il a prétendu le faire.

18 La requérante allègue que les pouvoirs du président sont limités par la Loi et qu'il ne possède aucun pouvoir inhérent. Elle allègue également que, puisque le législateur fédéral n'a pas prévu expressément le pouvoir pour le président de constituer un deuxième tribunal, il entendait bien que le président n'ait pas ce pouvoir.

19 Finally, for the applicant it is urged that serious prejudice, to both the applicant and the Commission, will result if the three-member Panel is permitted to continue, and that, even if the President has the authority to appoint a three-member Tribunal, he should not be permitted to do so in the circumstances here. If the practice of the Tribunal, as described by affidavit of its Registrar, was followed, Mr. McInnes may have been aware of limited terms of his initial appointment to consider preliminary procedural issues, but the applicant Brink's had no notice that his appointment was limited or that it might subsequently be superseded by appointment of a three-person Tribunal. From the initial appointment the parties expected, or at least the applicant did, from the notice appointing him, that Mr. McInnes was the Tribunal to inquire into the complaints. That is what the notice of appointment said. From that appointment and the statutory provision for appeal to a Review Tribunal under sections 55 and 56, it is urged the parties had an expectation of a right to appeal to a Review Tribunal. Their statutory right of appeal pursuant to sections 55 and 56 is lost by reason of the appointment of the second Tribunal, for no appeal lies from the decision of a Tribunal composed of three members.

20 For the respondent Commission and the intervenor, the Tribunal, it is submitted that the Tribunal Panel's power to control its own processes gives the President the authority to make a second appointment. It is said the President, acting for the Tribunal Panel which is master of its own procedure, has authority under the Act to determine the composition of a Tribunal, with up to three members from the Panel, once a request has been made by the Commission. It is urged, because what is in issue is a strictly procedural matter, determined before consideration by a Tribunal of the merits of the matter submitted for inquiry, that the President has jurisdiction to appoint a second Tribunal under his or her inherent power in regard to the processes of the Tribunal.

19 En dernier lieu, la requérante soutient qu'elle-même et la Commission subiraient un préjudice grave si le comité composé de trois membres était autorisé à continuer de siéger, et que, même si le président a le pouvoir de constituer un tribunal composé de trois membres, il ne devrait pas être autorisé à le faire dans les circonstances présentes. Si la procédure du tribunal, ainsi qu'elle est décrite dans l'affidavit de son registraire, a été suivie, M. McInnes était peut-être au courant des termes limités de son mandat initial pour examiner les questions préliminaires de procédure, mais la requérante Brink's n'a pas été avisée que le mandat du président était limité ou qu'il pourrait être remplacé par la constitution d'un tribunal composé de trois personnes. D'après le mandat initial, les parties, ou du moins la requérante, s'attendaient à ce que, selon l'avis de constitution, M. McInnes soit le tribunal chargé d'examiner les plaintes. C'est ce que mentionnait l'avis de constitution du tribunal. À partir de cette constitution de tribunal et des dispositions législatives relatives à un appel interjeté à un tribunal d'appel en vertu des articles 55 et 56, on avance que les parties s'attendaient à avoir le droit d'interjeter appel à un tribunal d'appel. Elles perdent ce droit d'appel que leur accordent les articles 55 et 56, en raison de la constitution du deuxième tribunal, car aucun appel n'est prévu à l'encontre de la décision rendue par un tribunal composé de trois membres.

20 Quant à la Commission intimée et au tribunal intervenant, ils font valoir que le pouvoir du Comité du tribunal d'être maître de sa propre procédure donne au président le pouvoir de procéder à une deuxième constitution de tribunal. Ils disent que le président, qui agissait pour le Comité du tribunal qui est maître de sa propre procédure, a le pouvoir en vertu de la Loi de décider de la composition d'un tribunal, d'au plus trois membres choisis au sein du Comité, une fois que la Commission en a fait la demande. Parce qu'il s'agit strictement d'une question de procédure, tranchée avant qu'un tribunal examine quant au fond l'affaire visée par l'enquête, on maintient que le président a compétence pour constituer un deuxième tribunal en vertu de son pouvoir inhérent à l'égard de la procédure du tribunal.

- 21 For the Tribunal and the Commission it is urged that the applicant's interpretation of section 49 is overly-technical and not consistent with the broad, liberal interpretation this Court should give to the Act.
- 21 Le tribunal et la Commission soutiennent que l'interprétation que la requérante donne de l'article 49 est exagérément technique et n'est pas conforme à l'interprétation libérale que notre Cour devrait donner à la Loi.
- 22 The Supreme Court of Canada has recognized the authority of administrative bodies to control their own procedures, subject to the terms of statutes applicable to them: *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 685. In developing those procedures the administrative body may have appropriate regard for considerations of efficiency, a factor here said to be significant.
- 22 La Cour suprême du Canada a reconnu le pouvoir des organismes administratifs d'être maîtres de leur propre procédure, sous réserve des conditions prévues par les lois qui s'appliquent à eux: *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 685. En élaborant cette procédure, l'organisme administratif peut bien tenir compte des questions d'efficacité, élément qui en l'espèce est considéré comme important.
- 23 In *Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848, the Supreme Court [at page 862] determined that the principle of *functus officio* should not be strictly applied where there are "indications in the enabling statute that a decision can be reopened in order to enable the tribunal to discharge the function committed to it by enabling legislation".
- 23 Dans l'arrêt *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, la Cour suprême a jugé [à la page 862] qu'il ne faudrait pas appliquer le principe du *functus officio* de façon stricte lorsque «la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte afin de permettre au tribunal d'exercer la fonction que lui confère sa loi habilitante».
- 24 The Supreme Court has ruled that human rights legislation is to be given a fair, large and liberal interpretation which will further attainment of the objectives of the legislation: *Robichaud v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 2 S.C.R. 84. My colleague, Mr. Justice Cullen, relied on this principle in *Canada (Attorney General) v. Grover at al.* (1994), 80 F.T.R. 256 (F.C.T.D.) when he found that a Tribunal appointed under the Act was not *functus officio* with respect to an order rendered and that the Tribunal could reconvene the hearing on the matter and issue a new order despite the fact that the Act did not expressly allow for this. By that decision the Court also determined that some flexibility must be given to the Tribunal to develop its own procedures in attempting to fulfil its mandate.
- 24 La Cour suprême a jugé qu'il faut donner à la législation en matière de droits de la personne une interprétation équitable, large et libérale qui aidera à réaliser ses objectifs; *Robichaud c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84. Mon collègue, le juge Cullen, s'est fondé sur ce principe dans la décision *Canada (Procureur général) c. Grover et autre* (1994), 80 F.T.R. 256 (C.F. 1^{re} inst.), lorsqu'il a conclu qu'un tribunal constitué en vertu de la Loi n'était pas *functus officio* à l'égard d'une ordonnance rendue et que le tribunal pourrait reprendre l'audience sur la question et rendre une nouvelle ordonnance malgré le fait que la Loi ne le permettait pas expressément. Par cette décision, la Cour a également jugé qu'il fallait accorder une certaine souplesse au tribunal pour lui permettre d'élaborer sa propre procédure en essayant de remplir son mandat.
- 25 The practice of the President in the appointment of a Tribunal, upon request of the Commission, is described in the affidavit of the Registrar of the Tribunal, as follows.
- 25 La procédure suivie par le président pour constituer un tribunal, à la demande de la Commission, est décrite ainsi dans l'affidavit du registraire du tribunal.

8. Subject to the three Panel member maximum under the Act, the numerical composition of the Tribunal is at the sole discretion of the President. Historically, the complexity of the issues in a particular case have determined Tribunal size.

9. Prior to the ultimate hearing on the merits, an appointed Tribunal is subject to change. Where, after appointment to a Tribunal by the President but before the ultimate hearing on the merits, a Panel member becomes unable to continue to act, the President will reconstitute the Tribunal to replace that member. Such reconstitution can occur after an unavailable member has heard submissions and made determinations with respect to preliminary procedural issues.

10. Since the origin of the Tribunal, there had been protracted delays in scheduled hearings caused by dealing with preliminary matters at the commencement of hearings. Many times these preliminary matters would raise issues requiring adjournments of the ultimate hearing on the merits and causing the attendant delays relating to the rescheduling of the hearing.

11. In order to deal with these delays, it has recently become standard practice in proceedings before the Tribunal to conduct a Pre-Hearing Conference in each case, at which time dates for the hearing on the merits are scheduled.

12. Matters dealt with at the Pre-Hearing Conference are procedural and involve the determination of preliminary issues prior to the hearing on the merits. Substantive issues going to the merits of the case are not dealt with at this stage of the proceeding.

13. The President often initially constitutes a one member Tribunal (the "Initial Tribunal") to conduct the Pre-Hearing Conference. After the Pre-Hearing Conference, and when the complexity of issues or availability of Panel members demands, the President will supplement or replace the Initial Tribunal with other Panel members as required for the ultimate hearing on the merits (the "Practice").

14. Panel members are advised when appointed as an Initial Tribunal that their mandate at that stage of the proceeding is to conduct the Pre-Hearing Conference and schedule hearing dates as quickly as possible. These members are also advised that in scheduling hearing dates their own availability is not to be considered since, if they are unavailable, the President will appoint another Tribunal to deal with the merits of the case. What is of primary importance to the Tribunal at this point is establishing hearing dates in a timely fashion.

[TRADUCTION] 8. Sous réserve du nombre maximum de trois membres pour la composition du Comité selon la Loi, le nombre de membres devant composer le tribunal est laissé à la seule discrétion du président. Historiquement, c'est la complexité des questions dans un cas donné qui détermine la taille du tribunal.

9. Avant l'audience principale quant au fond, le tribunal constitué est susceptible de changer. Lorsque, après sa nomination à un tribunal par le président mais avant l'audience principale quant au fond, un membre du Comité ne peut plus continuer d'exercer ses fonctions, le président reconstituera le tribunal pour remplacer cette personne. Une telle reconstitution peut survenir après qu'un membre qui n'est plus disponible a entendu des observations et rendu des décisions concernant des questions préliminaires de procédure.

10. Depuis la constitution du tribunal, il y avait eu des délais prolongés pour la tenue des audiences prévues parce qu'il avait fallu trancher des questions préliminaires au début des audiences. Bien des fois, ces questions préliminaires soulevaient des points qui exigeaient l'ajournement de l'audience principale quant au fond et entraînaient des délais concomitants dans la reorganisation de l'audience.

11. Afin de réduire ces délais, on a adopté récemment dans les instances dont est saisi le tribunal une procédure standard qui consiste à tenir une conférence préalable à l'audience dans chaque affaire, conférence où l'on fixe des dates pour la tenue de l'audience.

12. Lors de la conférence préalable, on traite des questions de procédure qui doivent être réglées avant la tenue de l'audience quant au fond. Les questions de fond ne sont pas abordées à cette étape de l'instance.

13. Souvent le président constitue au début un tribunal d'un seul membre (le «tribunal initial») pour tenir la conférence préalable à l'audience. Après la conférence préalable, et lorsque la complexité des questions ou la disponibilité des membres du Comité l'exige, le président ajoutera des membres au tribunal initial ou les remplacera au besoin pour l'audience principale quant au fond (la «procédure»).

14. Lors de la constitution d'un tribunal initial, les membres du Comité sont avisés que leur mandat à cette étape de l'instance consiste à tenir la conférence préalable à l'audience et à fixer le plus rapidement possible des dates pour la tenue de l'audience. Ils sont également avisés que, pour fixer les dates de l'audience, ils n'ont pas à tenir compte de leur propre disponibilité puisque, s'ils ne sont pas disponibles, le président constituera un autre tribunal pour entendre l'affaire quant au fond. Ce qui importe principalement pour le tribunal à ce moment-là, c'est de fixer des dates pour l'audition de l'affaire en temps opportun.

15. Attached as Exhibit "A" to this my Affidavit is a copy of a document entitled "Suggested Procedures for the Tribunal Chairperson—Pre-Hearing Conferences" (the "Procedures"). The Procedures are provided by the Tribunal Registry to the Initial Tribunal Panel members and set out, among other things, the mandate and scheduling considerations of the Initial Tribunal discussed above.

16. The Practice has been adopted by the Tribunal and the President for reasons of expediency and efficiency in the face of limited Tribunal resources.

17. The Practice enables a Tribunal to be struck quickly and thereby move to the Pre-Hearing Conference phase of a proceeding in an expeditious fashion and with no prejudice to the parties to the proceeding.

18. In the absence of the Practice, the difficulties associated with arriving at an acceptable date for the Pre-Hearing Conference among all members of a more than one person Tribunal can often delay this step in the proceeding and thereby delay the ultimate hearing on the merits to the prejudice of all parties.

19. In recognition of the procedural nature of the matters in issue at Pre-Hearing Conferences the Practice involves appointing a legal member of the Panel to comprise the Initial Tribunal to make the primarily legal determinations associated with such procedural matters. It is the Tribunal's position that it is unnecessary to involve more Panel members, some with no legal background, at this stage of the proceeding.

20. Furthermore, the Practice is particularly efficient in light of the potential settlement of proceedings after the Pre-Hearing Conference but before the ultimate hearing on the merits. By initially involving one Panel member only, the Practice avoids the unnecessary expense associated with appointing a full Tribunal from the outset only to have the proceeding settle prior to the substantive hearing. This preservation of resources facilitated by the Practice is particularly important in the face of reduced Government funding for the Tribunal's operation.

21. The Practice has been applied in the vast majority of cases before the Tribunal initiated after July 1, 1992, and greatly assists in the timely determination of these proceedings.

15. Se trouve jointe au présent affidavit, sous la cote «A», une copie d'un document intitulé «Procédures recommandées au président du tribunal lors de la conférence préalable à l'audience» (les «Procédures»). Les Procédures sont fournies aux membres du Comité du tribunal initial par le registraire du tribunal et énoncent, entre autres, le mandat et les considérations relatives à l'organisation des audiences du tribunal initial, comme il est mentionné ci-dessus.

16. La procédure a été adoptée par le tribunal et le président pour des raisons de rapidité et d'efficacité étant donné les ressources limitées du tribunal.

17. La procédure permet de constituer rapidement un tribunal et de passer à l'étape de la conférence préalable à l'audience de façon rapide et sans aucun préjudice pour les parties à l'instance.

18. En l'absence de la procédure, les difficultés associées à l'établissement d'une date acceptable pour la conférence préalable à l'audience lorsqu'un tribunal est composé de plus d'une personne peuvent souvent retarder cette étape de l'instance et donc retarder l'audience principale quant au fond au détriment de toutes les parties.

19. Compte tenu de la nature procédurale des questions examinées à la conférence préalable à l'audience, la procédure comporte la nomination d'un juriste du Comité pour composer le tribunal initial et rendre les décisions essentiellement juridiques associées à ces questions de procédure. Le tribunal estime qu'il n'est pas nécessaire de faire participer un plus grand nombre de membres du Comité, dont certains n'ont pas de formation juridique, à ce stade de l'instance.

20. En outre, la procédure est particulièrement efficace compte tenu du règlement possible de l'instance après la conférence préalable à l'audience mais avant l'audience principale quant au fond. En requérant la participation d'un membre seulement du Comité, la procédure évite les dépenses inutiles associées à la constitution d'un tribunal complet dès le début uniquement pour installer l'instance avant l'audition de l'affaire quant au fond. La procédure favorise l'économie des ressources, ce qui est important vu que le gouvernement consacre moins de fonds au fonctionnement du tribunal.

21. La procédure a été appliquée dans la grande majorité des affaires dont le tribunal a été saisi après le 1^{er} juillet 1992 et contribue grandement au règlement de ces instances en temps opportun.

26 Counsel for the Tribunal and for the Commission emphasize the authority of the Tribunal, and of the President on behalf of the Tribunal, to control its own processes. They also stress the factor of efficiency in the process by appointment of a single member of the Panel to be a Tribunal for consider-

26 Les avocats représentant le tribunal et ceux représentant la Commission insistent sur le pouvoir du tribunal, et celui du président au nom du tribunal, d'être maître de sa propre procédure. Ils insistent également sur l'efficacité du processus si on procède à la nomination d'un seul membre du comité pour

ation of preliminary procedural matters. On both grounds, and because it is urged that the principle of *functus officio* should not be applied to frustrate the purposes of the statute, they urge that it is within the implied authority of the President under the Act to appoint a Tribunal consisting of one person to consider preliminary matters and to subsequently appoint a three-person Tribunal to consider the merits of the complaint or complaints referred by the Commission for inquiry. In argument it was urged for the Tribunal that the process permits the President to appoint a three-person Tribunal to replace a one-person Tribunal when the issues appear to be complex after preliminary matters are raised, but no standard of complexity was referred to and no apparent consideration was given to consultation with the parties about complexity of the issues or about replacing the one-person Tribunal with a three-person Panel.

agir à titre de tribunal pour l'examen des questions préliminaires de procédure. Pour ces deux raisons et parce qu'il ne faudrait pas, allègue-t-on, appliquer le principe du *functus officio* pour contrecarrer les objectifs de la loi, ils font valoir qu'il relève du pouvoir conféré implicitement au président par la Loi de constituer un tribunal composé d'une seule personne pour examiner des questions préliminaires et de constituer par la suite un tribunal composé de trois personnes pour examiner quant au fond la ou les plaintes renvoyées par la Commission. Dans les plaidoiries, on a soutenu au nom du tribunal que le processus permet au président de constituer un tribunal composé de trois personnes pour remplacer un tribunal composé d'une personne lorsque les questions semblent complexes après que des questions préliminaires ont été soulevées, mais on n'a fait référence à aucune norme de complexité et on ne semble pas s'être préoccupé de la consultation des parties au sujet de la complexité des questions ou au sujet du remplacement du tribunal composé d'une seule personne par un comité composé de trois personnes.

27 I agree there may be circumstances where later replacement of a Tribunal originally appointed is appropriate and thus the principle of *functus officio* is not apt in considering the authority of the President to appoint a Tribunal. For example, a person appointed as a one-person Tribunal may be incapable of carrying on before the inquiry is completed and it would seem entirely consistent with the purpose of the Act in its provisions for a Tribunal that the President make a replacement appointment. Unless there be consent by the parties, a successor Tribunal could not simply continue but would have to begin again the process of the hearing and in those circumstances one, two or three persons might be appointed to replace the person originally named as the Tribunal, just as the President might have done in making the initial appointment.

Je suis d'accord pour dire qu'il peut y avoir des circonstances où le remplacement tardif d'un tribunal constitué à l'origine est approprié, et alors le principe du *functus officio* ne convient pas à l'examen du pouvoir du président de constituer un tribunal. Par exemple, la personne constituée en tribunal composé d'une personne peut être dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions avant que l'enquête ne soit terminée, et il semblerait tout à fait conforme à l'objectif de la Loi exposé dans ses dispositions relatives à un tribunal que le président procède à une nomination de remplacement. À moins qu'il n'y ait consentement des parties, le nouveau tribunal ne pourrait tout simplement pas continuer l'audience mais devrait la commencer de nouveau et, dans ces circonstances, une, deux ou trois personnes pourraient être nommées pour remplacer la personne constituée à l'origine en tribunal, tout comme le président aurait pu faire au moment de la nomination initiale.

28 In my opinion the power to appoint a Tribunal is vested exclusively in the President of the Tribunal

À mon avis, le pouvoir de constituer un tribunal est conféré exclusivement au président du Comité du 28

Panel, an authority required to be exercised upon request by the Commission, and an administrative authority not subject to the principle of *functus officio*, if circumstances permit or require that the authority be exercised more than once in relation to certain complaints, for the purposes of the Act to be served. The circumstances here did not require such action for there was no question, at the time of the second appointment, of the capacity of Mr. McInnes to carry on with the inquiry for which he was originally appointed.

29 While I find that the President possesses authority to make successor appointments in circumstances where to do so facilitates the purposes of the Act, despite the lack of express statutory authority to do so, that authority in my view does not permit making such appointments in circumstances where doing so breaches the principle of fairness or causes prejudice to any party before the Tribunal. That authority is derived from the inherent power of an administrative tribunal and of its administrative officers to determine procedures appropriate for attainment of its legislated purposes, but exercise of the authority, like any administrative action, is bound by the responsibility to act in accord with the principle of fairness.

30 I am persuaded that in the circumstances of this case the applicant can rightly claim unfair treatment, and real prejudice, if the three-person Tribunal is permitted at this stage to continue and to hear the preliminary or substantive issues of the inquiry. The unfairness arises from the lack of notice to the applicant, Brink's, at the time of the original appointment of Mr. McInnes that the latter's mandate might be limited to preliminary procedural matters and he might subsequently be replaced by a three-person Tribunal to consider the merits of the inquiry in accord with what is now said to be a practice developed by the Tribunal. The unfairness of the process is underlined by the fact that the Commission, a party before the Tribunal as provided by statute, is familiar with the practice of the Tribunal and of the President, while the applicant, in respond-

tribunal—il s'agit d'un pouvoir qui doit être exercé à la demande de la Commission et d'un pouvoir administratif qui n'est pas soumis au principe du *functus officio*—si les circonstances permettent ou exigent que le pouvoir soit exercé plus d'une fois dans le cas de certaines plaintes, pour répondre aux objectifs de la Loi. Les circonstances en l'espèce n'exigeaient pas une telle action parce qu'il n'y avait aucun doute, au moment de la deuxième constitution de tribunal, sur la capacité de M. McInnes de poursuivre l'enquête pour laquelle il avait été nommé à l'origine.

Bien que j'estime que le président possède le pouvoir de procéder à la constitution de nouveaux tribunaux dans les cas où cela aide à la réalisation des objectifs de la Loi, malgré l'absence d'un pouvoir conféré expressément à cet effet, ce pouvoir ne me semble pas permettre de procéder à la constitution de tels tribunaux dans les cas où cela contrevient au principe de l'équité ou cause un préjudice à l'une des parties qui se trouvent devant le tribunal. Ce pouvoir découle du pouvoir inhérent d'un tribunal administratif ou de celui de ses agents d'administration de déterminer la procédure appropriée pour réaliser les objectifs que lui fixe la loi, mais l'exercice de ce pouvoir, comme tout acte administratif, est lié à l'obligation d'agir en conformité avec le principe d'équité.

Je suis convaincu que, dans les circonstances de l'espèce, la requérante a raison de prétendre qu'elle subira un traitement injuste, et un préjudice réel, si le tribunal composé de trois personnes est autorisé à ce stade-ci à entendre les questions préliminaires ou les questions de fond relatives à l'enquête. L'injustice découle du fait que la requérante, la compagnie Brink's, n'a pas été avisée à l'époque de la nomination initiale de M. McInnes que le mandat de ce dernier pouvait se limiter aux questions préliminaires de procédure, et qu'il pouvait ensuite être remplacé par un tribunal composé de trois personnes pour examiner les plaintes quant au fond en conformité avec ce qui est maintenant considéré comme une procédure élaborée par le tribunal. Le caractère injuste du processus est souligné par le fait que la Commission, qui est l'une des parties devant le

ing to complaints to the Commission, is not. It is further underlined by the expectation about possible rights to appeal that the applicant would ordinarily derive, upon reading the Act's provisions for an appeal to a Review Tribunal and learning of the appointment of a single member Tribunal to inquire into the complaints. Here the later appointment effectively prevents the applicant, and the Commission, from appealing the decision of the Tribunal under sections 55 and 56 of the Act, without any prior notice to, or opportunity for submissions on the matter from, the applicant.

31 The Review Tribunal as provided in the statute, in my opinion, is an important element in the framework for consideration of complaints under the Act, if those appear serious and are not settled. Parliament specifically provided for an appeal "against a decision or order of a Tribunal on any question of law or fact or mixed law and fact" (subsection 56(3)), where the Tribunal that made the decision or order was composed of fewer than three members (section 55). A Review Tribunal is not limited to considering the record of the Tribunal whose decision or order is appealed and to submissions of the parties, and it may admit additional evidence or testimony if this seems essential in the interests of justice (subsection 56(4)). A Review Tribunal may dismiss an appeal, or allow it and render the decision that, in its opinion, the original Tribunal should have made (subsection 56(5)). An appellate body with authority to consider additional evidence or testimony and to render decisions the original Tribunal should have made, has broad authority indeed.

32 The Review Tribunal as here constituted, apart from the regular judicial process, is a specialized appellate body concerned with complaints of discrimination under the Act. It is my opinion that in providing such a body Parliament intended to ensure

tribunal ainsi que le prévoit la loi, connaît bien la procédure du tribunal et celle du président, tandis que ce n'est pas le cas de la requérante lorsqu'elle répond aux plaintes portées auprès de la Commission. Ce caractère injuste est également souligné par les possibles droits d'appel que la requérante s'attendrait ordinairement de posséder en lisant les dispositions de la Loi relativement à un appel à un tribunal d'appel et en prenant connaissance de la constitution d'un tribunal composé d'un seul membre pour examiner les plaintes. En l'espèce, la dernière constitution de tribunal empêche effectivement la requérante, ainsi que la Commission, d'interjeter appel de la décision du tribunal en vertu des articles 55 et 56 de la Loi, sans que la requérante ait été informée préalablement ou puisse faire des observations sur la question.

31 Le tribunal d'appel prévu par la Loi constituée, à mon avis, un élément important dans le cadre de l'examen des plaintes conformément à la Loi, si elles semblent sérieuses et ne sont pas déjà réglées. Le législateur fédéral a prévu expressément un appel «fondés sur des questions de droit ou de fait ou des questions mixtes de droit et de fait» (paragraphe 56(3)), lorsque le tribunal qui a rendu la décision ou l'ordonnance était composé de moins de trois membres (article 55). Un tribunal d'appel n'est pas limité à l'examen du dossier du tribunal dont la décision ou l'ordonnance fait l'objet de l'appel et aux observations des parties, et il peut recevoir de nouveaux éléments de preuve ou entendre des témoignages s'il l'estime indispensable à la bonne administration de la justice (paragraphe 56(4)). Un tribunal d'appel peut soit rejeter un appel, soit y faire droit et substituer sa décision à celle faisant l'objet de l'appel (paragraphe 56(5)). L'instance d'appel qui a le pouvoir d'examiner de nouveaux éléments de preuve, d'entendre de nouveaux témoignages et de substituer ses décisions à celles faisant l'objet d'un appel jouit en effet d'un vaste pouvoir.

32 À part le processus judiciaire régulier, le tribunal d'appel comme celui qui est constitué en l'espèce est une instance d'appel spécialisée dans l'audition de plaintes de discrimination portées en vertu de la Loi. J'estime que, en prévoyant une telle instance, le

that parties to complaints which are not settled have a full opportunity for presentation of their respective positions, including an appeal of decisions of a Tribunal if it be constituted of less than three persons. If that appeal process is not fostered, or is not available, there is no appeal from the decision of the Tribunal. Its decision may be subject to judicial review, but not to an appeal in the ordinary sense.

législateur fédéral voulait que les parties aux plaintes qui ne sont pas réglées aient la possibilité de présenter leurs positions respectives, et notamment celle d'interjeter appel des décisions d'un tribunal si celui-ci est composé de moins de trois personnes. Si ce processus d'appel n'est pas encouragé, ou n'est pas disponible, il ne peut être interjeté appel de la décision du tribunal. Sa décision est susceptible de contrôle judiciaire, mais pas d'un appel au sens ordinaire du terme.

33 I do not deny the discretion of the President under subsection 56(1) to appoint a three-person Tribunal in the first instance, thus foreclosing any possible subsequent appeal if the three persons participate in the ultimate decision or order of the Tribunal. Nor does this Court, or the applicant, suggest that this is the only process by which a three-person Tribunal may be appointed. I recognize that the Tribunal Panel must be free to develop its own processes, as it sees fit in light of its purposes and its resources. Thus, arguments here concerning efficiency and expediency in settling preliminary procedural questions by a one-person Tribunal may be important for the Tribunal Panel. This Court does not seek to frustrate those arrangements. In my opinion, the concerns I here recognize for fairness in process, and the prejudice to the applicant from the second appointment of a Tribunal, could have been adequately addressed by including in the original notice of appointment, of a single-person Tribunal, notice of limits on his or her authority to consider the matters before the Tribunal and of the possibility or likelihood that he or she might subsequently be replaced by a Tribunal, possibly of three persons, to consider the merits of major preliminary or substantive issues in the inquiry. Notice of that sort, or a published summary of the Tribunal Panel's adopted process made available at the commencement of any inquiry would eliminate any claim to unfairness, or to prejudice from exercise of the President's authority to appoint a successor Tribunal, provided the published notice or description includes reference to the possibility of additional or replacement appointments of an initial Tribunal, even by a three-person Panel, which would generally preclude possibility of appeal to a Review Tribunal under the Act.

33 Je ne nie pas que le président a, en vertu du paragraphe 56(1), le pouvoir discrétionnaire de constituer en premier lieu un tribunal composé de trois personnes, empêchant ainsi tout appel subséquent possible si les trois personnes participent à la décision ou ordonnance définitive du tribunal. Ni la Cour ni la requérante ne suggèrent qu'il s'agit là du seul processus par lequel un tribunal composé de trois personnes puisse être constitué. Je reconnais que le Comité du tribunal doit être libre d'élaborer sa propre procédure, comme il le juge bon compte tenu de ses objectifs et de ses ressources. Par conséquent, les allégations concernant en l'espèce l'efficacité et la rapidité du règlement des questions préliminaires de procédure par un tribunal composé d'une seule personne peuvent être importantes pour le Comité du tribunal. Notre Cour ne cherche pas à contrecarrer ces arrangements. À mon avis, les préoccupations que je perçois ici relativement à l'équité du processus et au préjudice que la constitution d'un deuxième tribunal peut entraîner pour la requérante auraient pu être évitées si on avait indiqué dans l'avis initial de constitution d'un tribunal composé d'une seule personne les limites apportées à son pouvoir d'examiner les questions dont le tribunal est saisi et la possibilité ou la probabilité que la personne soit ensuite remplacée par un tribunal, peut-être de trois personnes, pour examiner les principales questions préliminaires ou les principales questions de fond de l'enquête. Un avis de ce genre ou bien un résumé publié du processus adopté par le Comité du tribunal, qui serait fourni au début de toute enquête, éliminerait toute allégation d'injustice ou de préjudice découlant de l'exercice du pouvoir du président de constituer un nouveau tribunal, pourvu que l'avis publié ou la description publiée mentionne la possi-

34 In written submissions following the hearing counsel for the Tribunal suggests that the process adopted by the President in appointing a successor Tribunal to hear substantive issues arising in an inquiry is analogous to the process of a court where interlocutory procedural issues may be determined by one or more judges other than the judge who ultimately hears and determines the substance of the matter in dispute. Restricting determination of all issues to the Tribunal originally appointed, it is suggested, imposes more stringent procedural requirements on a Tribunal than upon a court. I am not persuaded that the analogy is helpful to the Tribunal's position. The Tribunal Panel, its President and an appointed Tribunal derive their authority from the Act, not from comparisons with other bodies. While the Tribunal Panel, and the President on its behalf, should have substantial discretion to develop processes that serve its purposes under the Act, those processes should be readily known to parties who may be affected by them, just as judicial processes are known by published rules and decisions applying them. Here the practice of the President in Tribunal appointments as it has evolved was not known by published descriptions or by advice to all parties to proceedings of a Tribunal at the time its work commenced.

35 Counsel also urged in written submissions that if an order in the nature of prohibition as sought by the applicant were to be granted, this Court should "provide clear directions as to the manner in which the Tribunal and the parties to this particular complaint are to proceed in order to avoid further delay. Specifically, we would ask the Court to confirm, if prohibition is to issue, that the Tribunal as initially struck in this case is validly constituted and free to

bilité que l'on ajoute des membres à un tribunal initial ou qu'on le remplace, même par un tribunal composé de trois personnes, qui éliminerait en général la possibilité d'interjeter appel à un tribunal d'appel en vertu de la Loi.

34 Dans des observations présentées par écrit à la suite de l'audience, l'avocat représentant le tribunal suggère que le processus adopté par le président pour constituer un autre tribunal afin d'entendre les questions de fond prenant naissance au cours d'une enquête est analogue au processus d'une cour de justice où des questions interlocutoires de procédure peuvent être tranchées par un ou plusieurs juges autres que celui qui, en fin de compte, entend et tranche l'affaire quant au fond. Le fait de restreindre au tribunal constitué à l'origine le pouvoir de juger toutes les questions, soutient-on, impose des exigences plus strictes sur le plan de la procédure à un tribunal administratif qu'à une cour de justice. Je ne suis pas convaincu que cette analogie puisse servir la position du tribunal. Le Comité du tribunal, son président et un tribunal constitué détiennent leur pouvoir de la Loi, et non de la comparaison avec d'autres organismes. Alors que le Comité du tribunal et le président en son nom devraient avoir un pouvoir discrétionnaire important d'élaborer la procédure qui sert les objectifs fixés par la Loi, cette procédure devrait déjà être connue des parties qui peuvent être concernées par elles, tout comme la procédure judiciaire est connue grâce aux règles et aux décisions publiées qui les appliquent. En l'espèce, la procédure suivie par le président dans la constitution de tribunaux n'était pas connue, que ce soit grâce à des descriptions publiées ou par suite d'un avis transmis à toutes les parties à l'instance devant un tribunal au début de ses travaux.

35 L'avocat a également fait valoir dans ses observations écrites que, si une ordonnance d'interdiction comme celle que demande la requérante devait être accordée, notre Cour devrait [TRADUCTION] «fournir des instructions claires quant à la manière dont le tribunal et les parties à la présente plainte doivent procéder afin d'éviter un autre retard. Précisément, nous demanderions à la Cour de confirmer, si l'interdiction doit être accordée, que le tribunal ainsi

hear the complaint and any and all issues related thereto". That sort of advice would, in my opinion, be beyond the scope of judicial authority and would be mere *dicta* in any future questioning of the Tribunal's process.

36 Nevertheless, I note the following. There is no dispute that the initial appointment of Mr. McInnes was valid. An order setting aside or quashing the decision of June 19, 1995 which appointed a successor three-person Tribunal and superseded the initial appointment, leaves the original appointment in effect. If Mr. McInnes is still able to serve as the Tribunal, his doing so would appear likely to provide the most expeditious hearing of the matters before the Tribunal. If he should not be able to so serve at this stage, of necessity the President of the Tribunal Panel has authority under subsection 49(1.1) to make an appointment of a Tribunal in accord with the statute. In the latter case, the process as developed for the Tribunal may well be followed, assuming a Tribunal replacing Mr. McInnes commences the inquiry *ab initio*, and provided appropriate notice is given of the process contemplated by the President in appointing a Tribunal.

37 I conclude, in relation to the application in Court file T-1571-95, that the decision of Mr. Norton as President of the Tribunal Panel, made June 19, 1995 should be set aside in the circumstances of this case, to avoid unfairness in the process to the applicant Brink's and to avoid prejudice to its statutory right to appeal a decision or order of a Tribunal composed of less than three persons, pursuant to sections 55 and 56 of the Act. If the one-person Tribunal, Mr. McInnes, initially appointed to inquire into the complaints, is still willing and capable to act as a Tribunal, no other or others should be appointed to supersede his appointment or to replace him as the Tribunal charged with the inquiry into the complaints of Messrs. Stringer and Jerman, so long as he can serve in that capacity. The order issued so provides.

qu'il a été constitué à l'origine en l'espèce est valablement constitué et libre d'entendre la plainte et toutes les questions afférentes». Ce genre d'avis outrepasserait, selon moi, le pouvoir judiciaire et ne serait qu'une remarque incidente dans toute contestation éventuelle du processus du tribunal.

Néanmoins, je ferai observer ce qui suit. On ne conteste pas que la nomination initiale de M. McInnes était valide. Une ordonnance annulant la décision du 19 juin 1995 qui constituait un nouveau tribunal composé de trois personnes et qui remplaçait la constitution du tribunal initial laisserait en vigueur la constitution originale du tribunal. Si M. McInnes peut encore siéger en tant que tribunal, cela semblerait permettre l'audition la plus rapide de l'affaire devant le tribunal. S'il ne peut pas le faire à ce stade-ci, inévitablement le président du Comité du tribunal a le pouvoir en vertu du paragraphe 49(1.1) de constituer un tribunal conformément à la loi. Dans ce dernier cas, le processus élaboré à l'égard du tribunal peut bien être suivi, en supposant que le tribunal remplaçant M. McInnes commence l'enquête depuis le début et pourvu que soit donné un avis approprié du processus envisagé par le président pour constituer un tribunal.

Je conclus, en ce qui concerne la demande portant le numéro du greffe T-1571-95, que la décision rendue par M. Norton en tant que président du Comité du tribunal le 19 juin 1995 devrait être annulée dans les circonstances de l'espèce afin d'éviter une injustice envers la requérante Brink's et d'éviter une atteinte au droit que lui garantit la loi d'interjeter appel d'une décision ou d'une ordonnance rendue par un tribunal composé de moins de trois personnes, conformément aux articles 55 et 56 de la Loi. Si le tribunal composé d'une personne, soit M. McInnes, et constitué initialement pour examiner les plaintes, veut et peut encore siéger en tant que tribunal, aucune autre personne ne devrait être nommée pour succéder à ce tribunal ou pour le remplacer en tant que tribunal chargé d'examiner les plaintes de MM. Stringer et Jerman, tant qu'il peut siéger en cette qualité. C'est ce que prévoit l'ordonnance rendue.

The refusal to appoint a Review Tribunal
(the *mandamus* application (T-1844-95))

38 By its second originating motion, filed August 31, 1995 (Court file T-1844-95) the applicant seeks an order declaring that the decision of the President not to appoint a Review Tribunal is invalid. In addition, the following consequential relief is sought: an order quashing that decision, an order for *mandamus* requiring the President to appoint a Review Tribunal, an order referring the matter back to the President with directions and an order for prohibition preventing any Human Rights Tribunal from proceeding to hear the applicant's preliminary objections or the merits of the complaints until a Review Tribunal is appointed pursuant to sections 55 and 56 of the Act and has considered the applicant's appeal.

39 For the applicant it is submitted that the President does not have the discretion to refuse to appoint a Review Tribunal; rather the President is obligated by section 56 to appoint a Review Tribunal upon receipt of an appeal initiated in accord with section 55. Further, in the view of the applicant it is a Review Tribunal, and not the President, that must determine the Review Tribunal's jurisdiction to hear the appeal.

40 On behalf of the applicant it is also urged that the first preliminary decision of Mr. McInnes dated June 15, 1995 is a final and not merely a preliminary or interlocutory decision. Alternatively, it is also submitted that the wording of sections 55 and 56 does not require the decision or order being appealed to be final in nature.

41 For the Tribunal and the Commission it is submitted that "a decision or order" from which an appeal lies under the Act is a final decision or order disposing of the matter before the Tribunal. Otherwise, unlimited appeals on preliminary issues, such as the matters determined by Mr. McInnes, would inevitably frustrate the object of dealing expeditious-

Le refus de constituer un tribunal d'appel
(la demande de *mandamus* (T-1844-95))

38 Au moyen de sa deuxième requête introductive d'instance, déposée le 31 août 1995 (numéro du greffe T-1844-95), la requérante cherche à obtenir une ordonnance déclarant que la décision de la présidente de ne pas constituer de tribunal d'appel est invalide. De plus, elle demande le redressement corrélatif suivant: une ordonnance annulant cette décision, une ordonnance de *mandamus* enjoignant à la présidente de constituer un tribunal d'appel, une ordonnance renvoyant l'affaire à la présidente avec des instructions et une ordonnance d'interdiction empêchant tout tribunal des droits de la personne de procéder à l'audition des objections préliminaires de la requérante ou des plaintes quant au fond tant qu'un tribunal d'appel n'aura pas été constitué conformément aux articles 55 et 56 de la Loi et n'aura pas examiné l'appel de la requérante.

39 La requérante soutient que la présidente n'a pas le pouvoir discrétionnaire de refuser de constituer un tribunal d'appel; au contraire, elle est tenue par l'article 56 de constituer un tribunal d'appel sur réception d'un appel interjeté conformément à l'article 55. En outre, selon la requérante, c'est un tribunal d'appel, et non pas la présidente, qui doit déterminer la compétence du tribunal d'appel à entendre l'appel.

40 On fait valoir également au nom de la requérante que la première décision préliminaire de M. McInnes, en date du 15 juin 1995, est une décision définitive et non pas seulement préliminaire ou interlocutoire. Subsidiairement, il est aussi allégué que le libellé des articles 55 et 56 n'exige pas que la décision ou l'ordonnance faisant l'objet d'un appel soit définitive.

41 Quant au tribunal et à la Commission, ils avancent qu'une «décision ou ordonnance» qui fait l'objet d'un appel en vertu de la Loi est une décision ou une ordonnance définitive qui statue sur la question dont le tribunal est saisi. Sinon, la possibilité d'interjeter un nombre illimité d'appels sur des questions préliminaires, telles que les questions jugées par

ly with complaints, and could unreasonably tax the financial and part-time personnel resources of the Tribunal Panel.

M. McInnes, contrecarrerait inévitablement l'objectif qui vise le traitement rapide des plaintes et pourrait exiger trop des ressources financières et du personnel à temps partiel du Comité du tribunal.

42 In my view, the applicant is not entitled at this stage to appeal the first preliminary decision of Mr. McInnes under sections 55 and 56 of the Act and the President does possess the authority to refuse, at this stage, to appoint a Review Tribunal in the circumstances.

42 À mon avis, la requérante n'a pas le droit à ce stade-ci d'interjeter appel de la première décision de M. McInnes en vertu des articles 55 et 56 de la Loi, et la présidente possède effectivement le pouvoir de refuser, à ce stade-ci, de constituer un tribunal d'appel dans les circonstances.

43 This application, in my view, raises two considerations in regard to the appeal process initiated under section 55 of the Act. The first is the nature of the decision or order which may be subject to appeal and counsel dealt with this in argument concerning appeals in relation to preliminary or final decisions. The second consideration concerns the time for considering appeals, a matter not always dealt with distinctly in some of the jurisprudence referred to me.

43 La présente demande, selon moi, soulève deux points en ce qui concerne le processus d'appel engagé en vertu de l'article 55 de la Loi. Le premier porte sur la nature de la décision ou de l'ordonnance qui peut faire l'objet d'un appel, et les avocats en ont traité dans leurs plaidoiries relatives aux appels se rapportant aux décisions préliminaires ou définitives. Le deuxième point concerne le moment où les appels doivent être examinés, question qui n'est pas toujours abordée de façon distincte dans certaines des décisions jurisprudentielles évoquées.

44 Section 56 of the Act provides that the President must appoint a Review Tribunal where an appeal is made, pursuant to section 55, of a "decision or order" of a Tribunal composed of fewer than three members. By subsection 56(3) "an appeal lies . . . against a decision or order of a Tribunal on any question of law or fact or mixed law and fact".

44 L'article 56 de la Loi prévoit que le président doit constituer un tribunal d'appel lorsqu'il est interjeté appel, conformément à l'article 55, d'une «décision ou l'ordonnance» rendue par un tribunal composé de moins de trois membres. Selon le paragraphe 56(3), «le tribunal d'appel peut entendre les appels fondés sur des questions de droit ou de fait ou des questions mixtes de droit et de fait».

45 The Act does not define "decision or order". Those words are used in sections 55 and 56, and the word "order" is used in sections 53, 54 and 57 where it seems clear to me that, in the context of the latter sections, the word is used in relation to an order finally disposing of a complaint before the Tribunal, or of an appeal before a Review Tribunal. Those sections speak of findings or orders made "at the conclusion of its inquiry" by a Tribunal. As my colleague Madam Justice Reed found in *Industrial Gas Users Assn. v. Canada (National Energy Board)* (1990), 43 Admin. L.R. 102, at pages 111-115 the context of an Act, in which provisions for an appeal are included, may support a construction

45 La Loi ne définit pas les mots «décision ou ordonnance». Ces mots sont utilisés aux articles 55 et 56, et le mot «ordonnance» est utilisé aux articles 53, 54 et 57 où il me semble clair que, dans le contexte des derniers articles, le mot est utilisé en rapport avec une ordonnance qui statue de façon définitive sur une plainte dont le tribunal a été saisi ou d'un appel dont un tribunal d'appel a été saisi. Dans ces articles, il est question de conclusions ou ordonnances rendues «à l'issue de son enquête» par un tribunal. Comme mon collègue M^{me} le juge Reed a conclu dans l'affaire *Industrial Gas Users Assn. c. Canada (Office national de l'énergie)* (1990), 43 Admin. L.R. 102, aux pages 111 à 115, le contexte d'une

of "decision" or "order" as meaning a final order disposing of an issue before the Tribunal.

46 In my opinion, the "decision or order" referred to in section 55 does not include a decision or order of a preliminary procedural nature that may be subject to change. That section is meant to include only decisions or orders which are final in nature, not subject to change upon reconsideration by the Tribunal, and finally disposing of a matter before the Tribunal.

47 In *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 2)*, [1971] F.C. 73 (C.A.) Jackett C.J., in interpreting the meaning of the phrase "decision or order" in section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] as it was then, said as follows [at pages 77-79]:

Probably the most important question that has to be decided concerning the application of s. 28(1) is the question as to the meaning of the words "decision or order". Clearly, those words apply to the decision or order that emanates from a tribunal in response to an application that has been made to it for an exercise of its powers after it has taken such steps as it decides to take for the purpose of reaching a conclusion as to what it ought to do in response to the application. I should have thought, however, that there is some doubt as to whether those words—i.e., decision or order—apply to the myriad of decisions or orders that the tribunal must make in the course of the decision-making process. I have in mind such decisions as

- (a) decisions as to dates of hearings,
- (b) decisions on requests for adjournments,
- (c) decisions concerning the order in which parties will be heard,
- (d) decisions concerning admissibility of evidence,
- (e) decisions on objections to questions to witnesses, and

loi, qui comprend des dispositions relatives à un appel, peut justifier que l'on interprète les mots «décision» ou «ordonnance» comme désignant une ordonnance définitive statuant sur une question dont est saisi le tribunal.

À mon avis, l'expression «la décision ou [. . .] l'ordonnance» mentionnée à l'article 55 ne comprend pas une décision ou ordonnance de nature préliminaire en matière de procédure qui est susceptible de modification. Cet article est censé comprendre seulement les décisions ou ordonnances qui sont définitives, non susceptibles de modification à la suite d'un réexamen du tribunal, et qui statuent de façon définitive sur une question dont le tribunal a été saisi.

Dans l'arrêt *National Indian Brotherhood c. Juneau (N° 2)*, [1971] C.F. 73 (C.A.), le juge en chef Jackett a dit ce qui suit [aux pages 77 à 79] pour interpréter le sens de l'expression «décision ou ordonnance» à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10], ainsi qu'il était rédigé à l'époque:

La question la plus importante à trancher relativement à l'art. 28(1) est probablement celle de la signification des termes «décision ou ordonnance». Ces termes s'appliquent clairement à la décision ou ordonnance émanant d'un tribunal en réponse à une requête lui demandant d'exercer ses pouvoirs après avoir adopté la procédure qu'il décide d'adopter pour conclure sur ce qu'il doit faire en réponse à la demande. Je suis enclin à croire, cependant, qu'il est douteux que ces termes—i.e., décision ou ordonnance—s'appliquent aux innombrables décisions ou ordonnances que le tribunal doit rendre au cours des procédures qui aboutissent au prononcé du jugement. J'ai à l'esprit des décisions telles que

- a) des décisions relatives aux dates d'audition,
- b) des décisions sur des requêtes en ajournement,
- c) des décisions concernant l'ordre d'audition des parties,
- d) des décisions ayant trait à l'admissibilité de la preuve,
- e) des décisions sur des objections à des questions posées aux témoins, et

(f) decisions on whether it will permit written or oral arguments.

Any of such decisions will be a part of the picture in an attack made on the ultimate decision of the tribunal on the ground that there was not a fair hearing. If, however, an interested party has a right to come to this Court under s. 28 on the occasion of every such decision, it would seem that an instrument for delay and frustration has been put in the hands of parties. . . .

I do not pretend to have formulated any view as to what the words "decision or order" mean in the context of s. 28(1), but it does seem to me that what is meant is the ultimate decision or order taken or made by the tribunal under its statute and not the myriad of incidental orders or decisions that must be made in the process of getting to the ultimate disposition of a matter.

f) des décisions sur l'autorisation de présenter une argumentation écrite ou orale.

Chacune de ces décisions peut fort bien faire partie du tableau lors d'un pourvoi à l'encontre de la décision ultime du tribunal au motif qu'il n'y a pas eu une audition loyale. Cependant, si une partie intéressée a le droit de s'adresser à cette Cour en vertu de l'art. 28 chaque fois qu'une décision de ce genre est rendue, il semble qu'on ait mis entre les mains de parties . . . un moyen dilatoire et frustratoire . . .

Je ne prétends pas avoir formulé d'opinion quant au sens des termes «décision ou ordonnance» dans le contexte de l'art. 28(1), mais il me semble que l'on veut dire qu'il s'agit d'une décision ou ordonnance ultime prise ou rendue par le tribunal en vertu de sa constitution et non pas la myriade d'ordonnances ou de décisions accessoires qui doivent être rendues avant de trancher définitivement l'affaire.

48 In *Roosma v. Ford Motor Co. of Canada Ltd.* (1988), 66 O.R. (2d) 18 (Div. Ct.) the Court dealt with the issue of the availability of an appeal from preliminary decisions of a board of inquiry appointed under the Ontario *Human Rights Code, 1981* [S.O. 1981, c. 53]. That case deals with section 41 of that Code, which provided for an appeal from a "decision or order" of a board of inquiry. The Court in that case determined that a "decision or order" subject to an appeal only included final decisions or orders rendered by a board. In the context, finality of the board's process was implied before there could be an appeal. Under the Ontario legislation then applicable, an appeal to the Divisional Court, as provided by the *Human Rights Code, 1981* resulted in an automatic stay of proceedings before the board, pending determination of an appeal. To permit an appeal on interim or interlocutory decisions or orders would frustrate the purpose of the Code to deal expeditiously with complaints.

Dans l'affaire *Roosma v. Ford Motor Co. of Canada Ltd.* (1988), 66 O.R. (2d) 18 (C. div.), la Cour a traité la question de la possibilité d'interjeter appel de décisions préliminaires rendues par une commission d'enquête constituée en vertu du *Code des droits de la personne (1981)* de l'Ontario [S.O. 1981, ch. 53]. Cette affaire porte sur l'article 41 de ce Code, qui prévoit un appel à l'encontre d'une «décision ou ordonnance» rendue par une commission d'enquête. Dans cette affaire-là, la Cour a jugé que la «décision ou ordonnance» susceptible d'appel comprenait seulement les décisions ou ordonnances définitives rendues par une commission. Dans le contexte, le caractère définitif du processus de décision de la commission était implicite avant qu'il n'y ait appel. En vertu de la loi de l'Ontario qui était alors applicable, le fait d'interjeter appel à la Cour divisionnaire, comme il était prévu par le *Code des droits de la personne*, entraînait un arrêt automatique des procédures devant la commission, en attendant qu'il soit statué sur l'appel. Permettre d'interjeter appel de décisions ou ordonnances provisoires ou interlocutoires contrecarrerait l'objectif du Code visant le règlement rapide des plaintes.

49 Where an issue appears to be finally disposed of by a Tribunal in the sense that the Tribunal has made a decision or direction for its disposition, so long as the Tribunal's task is not completed, it is only exceptional decisions which may be considered

Lorsqu'un tribunal semble avoir statué définitivement sur une question en ce sens que le tribunal a rendu une décision ou une directive en vue du règlement de cette question, tant que les travaux du tribunal ne sont pas terminés, ce sont seulement les déci-

to be final. Thus a decision to release a party from an inquiry may be final, but a decision on procedures to be followed, as was the essence of all of the decisions here appealed from, may be subject to review and possible change by a Tribunal before its task is completed. All decisions of a preliminary nature may prove to be final if they are not subsequently changed, but finality is determinable only when the Tribunal's decision or order is made disposing of the inquiry at the conclusion of its task. Until then, in my opinion, decisions or orders of a Tribunal are not generally subject to appeal under section 55 of the Act.

sions exceptionnelles qui peut être considérées comme étant définitives. Ainsi la décision de libérer une partie d'une enquête peut être définitive, mais une décision portant sur la procédure à suivre, qui est de la nature de toutes celles faisant l'objet d'un appel en l'espèce, peut être susceptible de révision et de modification par un tribunal avant que ses travaux ne soient terminés. Toutes les décisions de nature préliminaire peuvent s'avérer définitives si elles ne sont pas modifiées subséquemment, mais leur caractère définitif ne peut être déterminé que lorsque la décision ou ordonnance du tribunal est rendue pour statuer sur une enquête à l'issue de ses travaux. Jusqu'à ce moment-là, il me semble que les décisions ou ordonnances d'un tribunal ne sont pas susceptibles en général d'un appel en vertu de l'article 55 de la Loi.

50 To permit appeals from decisions or orders dealing with preliminary matters as these decisions are made could lead to numerous appeals before one or more Review Tribunals, and could frustrate the purposes of the Act, delaying the inquiry into a complaint. In my opinion, the first preliminary decision by Mr. McInnes, dated June 15, 1995, included only preliminary decisions, dealing primarily with issues of evidence to be adduced and procedures to be followed at the hearing of the preliminary issues raised by Brink's or with the taking of evidence of the respondent Stringer in advance of the hearing on the merits.

Permettre les appels à l'encontre de décisions ou ordonnances traitant de questions préliminaires, comme pour les présentes décisions rendues, pourrait donner lieu à de nombreux appels devant un ou plusieurs tribunaux d'appel et pourrait contrecarrer les objectifs de la Loi, ce qui retarderait l'examen d'une plainte. À mon avis, la première décision préliminaire rendue par M. McInnes le 15 juin 1995 comprenait seulement des décisions préliminaires, traitant principalement de questions de preuve à produire et de procédure à suivre à l'audition de questions préliminaires soulevées par Brink's ou traitant de la possibilité de recevoir la déposition de l'intimé Stringer avant l'audition de l'affaire quant au fond.

51 Those decisions may be, as the applicant submits, final, but only if they are not overruled or varied. Whether a decision is final depends upon its effect; it is final if it finally disposes of a claim or an issue (see *Roosma, supra*). Here they do not finally dispose of the inquiry before the Tribunal. They deal with preliminary procedural issues. All of them, if unchanged, may ultimately be matters for appeal on general grounds of fairness of the hearing by the Tribunal, but only after the Tribunal has finally disposed of the inquiry.

Ces décisions peuvent être définitives, comme le soutient la requérante, mais seulement si elles ne sont pas infirmées ou modifiées. La question de savoir si une décision est définitive dépend de l'effet qu'elle a; elle est définitive si elle statue définitivement sur une demande ou une question (voir *Roosma, précité*). En l'espèce, elles ne statuent pas définitivement sur l'enquête dont est saisi le tribunal. Elles traitent de questions préliminaires de procédure. Si elles ne sont pas modifiées, elles peuvent toutes en fin de compte faire l'objet d'un appel pour des motifs généraux ayant trait à l'équité de l'audition à laquelle a procédé le tribunal, mais seulement

après que le tribunal a statué de façon définitive sur l'enquête.

52 In my opinion, the applicants are not entitled to appeal those decisions at this stage for they are not "decisions or orders" within the meaning of those words as used in sections 55 and 56. At this stage they cannot be considered truly final. When the Tribunal's task is completed they may be subject to appeal under section 55. Appeals of decisions before that time would tend to defeat the objective of expeditious dealing with complaints.

52 À mon avis, les requérantes n'ont pas le droit d'interjeter appel de ces décisions à ce stade-ci parce qu'elles ne constituent pas des «décisions ou ordonnances» au sens des mots utilisés aux articles 55 et 56. À ce stade-ci, elles ne peuvent pas être considérées comme vraiment définitives. Lorsque le tribunal aura terminé ses travaux, elles pourront faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 55. Les appels interjetés à l'encontre des décisions avant ce moment-là tendraient à faire échouer l'objectif visant le règlement rapide des plaintes.

53 In my opinion, there is no obligation on the President to appoint a Review Tribunal at this stage in this case. The decision not to do so is within her implicit authority under the Act, subsection 56(2), and an order in the nature of *mandamus*, as requested, is inappropriate.

53 Selon moi, la présidente n'est nullement obligée de constituer un tribunal d'appel à ce stade-ci de l'affaire. La décision de ne pas constituer un tel tribunal relève de son pouvoir implicite en vertu du paragraphe 56(2) de la Loi, et il n'y a pas lieu de rendre une ordonnance de *mandamus*, comme on le demande.

54 When the Tribunal's inquiry is completed, an appeal initiated by the applicant concerning the issues raised by the decision of June 15, 1995 by Mr. McInnes, if those issues still be of concern to the applicant, may create the obligation upon the President of the Panel to appoint a Review Tribunal pursuant to subsection 56(1).

54 À l'issue de l'enquête effectuée par le tribunal, un appel interjeté par la requérante relativement aux questions soulevées par la décision rendue par M. McInnes le 15 juin 1995, si ces questions sont encore importantes pour la requérante, peut obliger la présidente du Comité à constituer un tribunal d'appel conformément au paragraphe 56(1).

55 For these reasons, an order goes dismissing the application in Court file T-1844-95.

55 Pour ces motifs, une ordonnance vient rejeter la demande portant le numéro du greffe T-1844-95.

Conclusion

56 I summarize my conclusions. In Court file T-1571-95 the application is allowed and the order issued sets aside the decision dated June 19, 1995 to appoint a successor three-person Tribunal to inquire into the complaints of the respondents Stringer and Jerman and it also provides that, so long as Mr. McInnes is willing and able to act as a Tribunal in accord with the notice of appointment dated January 24, 1995, no additional or replacement appointments of a Tribunal shall be made to consider those complaints. In all other respects the application is

Conclusion

56 Voici un résumé de mes conclusions. Dans le dossier portant le numéro du greffe T-1571-95, la demande est accueillie et l'ordonnance délivrée annule la décision rendue le 19 juin 1995 pour constituer un nouveau tribunal composé de trois personnes afin d'examiner les plaintes des intimés Stringer et Jerman et elle prévoit également que, tant que M. McInnes voudra et pourra agir à titre de tribunal conformément à l'avis de nomination en date du 24 janvier 1995, aucun autre tribunal ne sera constitué pour le remplacer afin d'examiner ces plaintes.

dismissed, as is the application in Court file T-1844-95.

La demande est rejetée à tous les autres égards, tout comme l'est la demande portant le numéro du greffe T-1844-95.

57 The orders now issued, one for each application and each file, also provide for inclusion of the Presidents and members of the Canadian Human Rights Tribunal Panel, originally named as respondents in the two proceedings, to be removed as respondents but be named as intervenors, together with the Tribunal, and for the respective styles of cause to be as they are set out at commencement of these reasons and in the orders now filed.

Les ordonnances rendues maintenant, une relative- 57
ment à chaque demande et à chaque dossier, prévoient également que les présidents et les membres du Comité du tribunal canadien des droits de la personne auront la qualité d'intervenants, tout comme le tribunal, et non plus celle d'intimés qu'ils avaient à l'origine dans les deux procédures, et que les intitulés respectifs des causes se liront ainsi qu'ils sont énoncés au début des présents motifs et dans les ordonnances déposées maintenant.

58 A copy of these reasons is to be filed on each of the Court's files respecting these applications.

Une copie des présents motifs doit être déposée 58
relativement à chacun des dossiers du greffe concernant ces demandes.