

T-3578-79

T-3578-79

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Peter Cumming as a member of the Human Rights Tribunal constituted under the Canadian Human Rights Act and Canadian Human Rights Commission and Roberta Bailey, William Carson, Réal Pellerin and Michael McCaffrey (Respondents)

Trial Division, Thurlow A.C.J.—Ottawa, July 27 and 31, 1979.

Prerogative writs — Prohibition — Human rights — Income tax — Tribunal named to investigate complaints of discrimination, as prohibited under Canadian Human Rights Act, occurring as result of application and enforcement of the Income Tax Act — Complaints dealt with sexual discrimination in provisions relating to child care, and with discrimination as to marital status in provision providing for deductions for spouse — Application to prevent respondent Tribunal from inquiring into complaints — Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 3, 4, 5, 31, 32(1), 33, 35(1), 36(3), 39(1), 40(1),(2),(6), 41(1),(2) — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 63(1), 109(1).

This is an application for a writ of prohibition to prevent respondent, Peter Cumming, acting in his capacity as a Human Rights Tribunal, under the *Canadian Human Rights Act*, from inquiring into complaints made to the Human Rights Commission by respondents Bailey, Carson, Pellerin and McCaffrey. In the cases of Bailey and Carson, the complaint is that the Canadian Government through Revenue Canada Taxation engaged in a discriminatory practice by not allowing Roberta Bailey to claim her common law husband, William Carson, as a dependant on her income tax because of her marital status. Respondents Pellerin and McCaffrey allege that Revenue Canada Taxation discriminated against males in administering and enforcing section 63 of the *Income Tax Act* dealing with child care expenses. The Commission, after a preliminary investigation, came to the conclusion that what is alleged in the complaints is fit subject-matter for an inquiry before a Human Rights Tribunal under the Act.

Held, the application is dismissed. The Commission did not act beyond its authority under subsection 39(1) in appointing the Tribunal. Sections 40 and 41 confer on the Tribunal the authority to hold an inquiry and at its conclusion to determine the whole question whether or not any of the discriminatory practices alleged in the complaints had been established, including any question that might be involved therein as to whether or not the conduct complained of and established was capable in law of being discrimination prohibited by the Act. In assessing taxes under the *Income Tax Act* the Department of National Revenue is engaged in the provision of services within the meaning of section 5 of the *Canadian Human Rights Act*. The *Canadian Human Rights Act* is cast in wide terms and

Le procureur général du Canada (Requérant)

c.

a Peter Cumming en qualité de membre du tribunal des droits de la personne constitué en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Commission canadienne des droits de la personne et Roberta Bailey, William Carson, Réal Pellerin et Michael McCaffrey (Intimés)

Division de première instance, le juge en chef adjoint Thurlow—Ottawa, 27 et 31 juillet 1979.

Brefs de prérogative — Prohibition — Droits de la personne — Impôt sur le revenu — Tribunal constitué pour enquêter sur les plaintes formées contre des actes discriminatoires commis, en violation de la Loi canadienne sur les droits de la personne, dans l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu — Les chefs de plainte étaient la discrimination sexuelle tenant aux dispositions relatives à la garde d'enfants et la discrimination pour cause de situation de famille tenant à la disposition relative à la déduction au titre du conjoint — Requête visant à défendre au tribunal intimé d'enquêter sur les plaintes — Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, c. 33, art. 3, 4, 5, 31, 32(1), 33, 35(1), 36(3), 39(1), 40(1),(2),(6), 41(1),(2) — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 63(1), 109(1).

Requête en bref de prohibition pour défendre à l'intimé Peter Cumming de siéger en tant que tribunal des droits de la personne constitué en application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour entendre les plaintes présentées à la Commission des droits de la personne par les intimés Bailey, Carson, Pellerin et McCaffrey. Bailey et Carson se plaignent que le gouvernement du Canada, par l'entremise de Revenue Canada, Impôt, a commis un acte discriminatoire en invoquant la situation de famille de Roberta Bailey pour lui refuser le droit d'inscrire son concubin William Carson comme personne à charge aux fins de l'impôt sur le revenu. Les intimés Pellerin et McCaffrey reprochent à Revenue Canada, Impôt, de commettre un acte discriminatoire contre les hommes dans l'application de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de frais de garde d'enfants. A l'issue d'une enquête préliminaire, la Commission a conclu que l'objet des plaintes justifiait une enquête de la part du tribunal des droits de la personne constitué en application de la Loi.

Arrêt: la requête est rejetée. En constituant le tribunal, la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs qu'elle tient du paragraphe 39(1). Les articles 40 et 41 confèrent au tribunal le droit de mener une enquête et, à l'issue de celle-ci, de décider si une plainte d'acte discriminatoire est fondée et notamment si l'acte qui est visé par la plainte et qui a été prouvé constitue en droit un acte discriminatoire interdit. En établissant les cotisations d'impôt, le ministère du Revenu national fournit des services au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette Loi est formulée en termes larges et, ni par son objet ni par son but, elle ne se prête à une interprétation restrictive. Il échet d'examiner si, en l'espèce, l'application par le Ministère, qui fournit un service au public, d'une loi qui

both its subject-matter and its stated purpose suggest that it not be interpreted narrowly or restrictively. The present situation involves the question whether or not in providing a service to the public the carrying out by the Department of a law which differentiates on prohibited bases is in itself unlawful discrimination within the meaning of the *Canadian Human Rights Act*. If it happens that that question or some narrower version of it is the only question that is required to be decided in order to reach a conclusion, it is a question that does not go to the Tribunal's jurisdiction to deal with the complaints but is one for the Tribunal to decide, to the extent that it may be necessary to do so, to reach its conclusions as to whether unlawful discrimination has been established on the facts elicited at the inquiry.

Lodge v. Minister of Employment and Immigration [1979] 1 F.C. 775, referred to. *Bell v. The Ontario Human Rights Commission* [1971] S.C.R. 756, referred to. *Re CIP Paper Products Ltd. and Saskatchewan Human Rights Commission* (1978) 87 D.L.R. (3d) 609, referred to.

APPLICATION.

COUNSEL:

T. B. Smith, Q.C. and *M. L. Jewett* for applicant.

Robert Nelson and *George Addy* for respondent Peter Cumming.

R. Juriansz for respondent Canadian Human Rights Commission.

No one appearing for respondents *Roberta Bailey*, *Réal Pellerin*, *William Carson*.

R. MacKay for respondent *Michael McCaffrey*.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent Peter Cumming.

Canadian Human Rights Commission General Counsel, Ottawa, for respondent on its own behalf.

Robin D. MacKay, Ottawa, for respondent *Michael McCaffrey*.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

THURLOW A.C.J.: This is an application for a writ of prohibition to prevent the respondent, Peter Cumming, acting in his capacity as a Human Rights Tribunal, under the *Canadian Human*

défavorise une personne du fait d'un motif de distinction illicite constitue en soi un acte discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Quand bien même cette question, ou un élément de cette question, serait la seule sur laquelle il échet de conclure, elle ne met pas en jeu la compétence du tribunal de connaître des plaintes, mais il s'agit là d'un point sur lequel le tribunal doit statuer, dans la mesure où une décision s'impose, avant de décider si, d'après les faits constatés à l'enquête, un motif de distinction illicite a été établi.

Arrêts mentionnés: *Lodge c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1979] 1 C.F. 775; *Bell c. The Ontario Human Rights Commission* [1971] R.C.S. 756; *Re CIP Paper Products Ltd. et Saskatchewan Human Rights Commission* (1978) 87 D.L.R. (3^e) 609.

REQUÊTE.

AVOCATS:

T. B. Smith, c.r. et *M. L. Jewett* pour le requérant.

Robert Nelson et *George Addy* pour l'intimé Peter Cumming.

R. Juriansz pour l'intimée Commission canadienne des droits de la personne.

Les intimés *Roberta Bailey*, *Réal Pellerin*, *William Carson* n'étaient pas représentés.

R. MacKay pour l'intimé *Michael McCaffrey*.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimé Peter Cumming.

L'avocat-conseil général de la Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour cette intimée qui agit pour son propre compte.

Robin D. MacKay, Ottawa, pour l'intimé *Michael McCaffrey*.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

LE JUGE EN CHEF ADJOINT THURLOW: Par cette demande de bref de prohibition, le requérant veut empêcher l'intimé Peter Cumming, en sa qualité de membre d'un tribunal des droits de la

*Rights Act*¹ from inquiring into complaints made to the Canadian Human Rights Commission by the respondents, Roberta Bailey, William Carson, Réal J. Pellerin and Michael McCaffrey. The application was opposed by counsel for the Canadian Human Rights Commission, for Peter Cumming and for Michael McCaffrey. The other respondents did not appear and were not represented.

In the cases of Roberta Bailey and William Carson the complaint is that the Canadian Government through Revenue Canada Taxation on or about May 30, 1978 is engaging or has engaged in a discriminatory practice in the matter of not allowing Roberta Bailey to claim William Carson as a dependant on her income tax because of marital status. As details, it was stated that the complainants felt that Revenue Canada was discriminating against Roberta Bailey because they are not married and "that Revenue Canada is also putting us through undue financial hardship."

With respect to the subject-matter of these complaints it may be noted that section 109 of the *Income Tax Act* [R.S.C. 1952, c. 148 as amended by S.C. 1970-71-72, c. 63] provides:

109. (1) For the purpose of computing the taxable income of an individual for a taxation year, there may be deducted from his income for the year such of the following amounts as are applicable:

(a) in the case of an individual who, during the year, was a married person who supported his spouse, an amount equal to the aggregate of

(i) \$1,600, and

(ii) \$1,400 less the amount, if any, by which the spouse's income for the year while married exceeds \$300;

Pellerin's complaint is that:

... the Government of Canada through Revenue Canada on or about 1976 & 1977 & 1978, is engaging or has engaged in a discriminatory practice in the matter of allowing child care expenses to fathers because of refusing to allow me to deduct such expenses from my 1976 Income Tax Return. The details of this complaint are as follows:

My wife and I separated [*sic*] without a formal agreement; I retained custody of our child. The Revenue Canada authorities refused my claim for child care expenses because there was no separation [*sic*] agreement at that time They would not take this position towards a woman.

¹ S.C. 1976-77, c. 33.

personne en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹, de faire enquête sur les plaintes déposées devant la Commission canadienne des droits de la personne par les intimés a Roberta Bailey, William Carson, Réal J. Pellerin et Michael McCaffrey. Les avocats de la Commission canadienne des droits de la personne, de Peter Cumming et de Michael McCaffrey ont contesté la demande. Les autres intimés n'ont pas comparu b et n'étaient pas représentés.

Roberta Bailey et William Carson se plaignent que le gouvernement du Canada, par l'entremise de Revenu Canada, Impôt, ait commis un acte discriminatoire, vers le 30 mai 1978, en refusant à c Roberta Bailey une déduction pour une personne à charge, soit William Carson, dans le calcul de son revenu imposable, en raison de sa situation de famille. Les plaignants précisent qu'à leur avis d Revenu Canada a commis un acte discriminatoire contre Roberta Bailey parce qu'elle n'est pas mariée, et [TRADUCTION] «qu'en outre Revenu Canada (les) place indûment dans une situation financière difficile».

Notons les termes de l'article 109 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.R.C. 1952, c. 148 telle que modifiée par S.C. 1970-71-72, c. 63] relatifs à l'objet de ces plaintes:

109. (1) Aux fins du calcul du revenu imposable d'un particulier pour une année d'imposition, il peut être déduit de son revenu pour l'année celles des sommes suivantes qui sont appropriées:

a) dans le cas d'un particulier qui, pendant l'année, était une personne mariée subvenant aux besoins de son conjoint, une somme égale au total de

(i) \$1,600, et

(ii) \$1,400 moins la fraction, si fraction il y a, du revenu du conjoint pour l'année pendant le mariage qui est en sus de \$300;

Voici le libellé de la plainte de Pellerin:

[TRADUCTION] ... En 1976, 1977 et 1978, le gouvernement du Canada, par l'entremise de Revenu Canada, a commis un acte discriminatoire en refusant aux pères la déduction de frais de garde d'enfants, c'est-à-dire en me refusant la déduction de tels frais dans ma déclaration de revenus de 1976. Voici des précisions au sujet de cette plainte:

Mon épouse et moi, nous nous sommes séparés sans accord écrit. J'ai la garde de notre enfant. La direction de Revenu Canada a refusé la déduction des frais de garde de mon enfant parce qu'aucun accord écrit de séparation n'avait été signé à ce moment-là. Si j'étais une femme, il en irait tout autrement.

¹ S.C. 1976-77, c. 33.

McCaffrey's complaint is similar in substance. It alleges that Revenue Canada is engaging or has engaged in a discriminatory practice on or about March 19, 1978 because of sex, the particulars of which are:

Disallowing child care expense because I have no written separation agreement and because I am a male mother.

With respect to the subject-matter of these complaints, subsection 63(1) of the *Income Tax Act* provides:

63. (1) There may be deducted in computing the income for a taxation year of a taxpayer who is

- (a) a woman, or
- (b) a man

(i) who at any time in the year was not married,

(ii) who at any time in the year was separated from his wife pursuant to a decree, order or judgment of a competent tribunal or pursuant to a written agreement,

amounts paid by the taxpayer in the year as or on account of child care expenses in respect of the taxpayer's children, to the extent that

The material before the Court on which the matter is to be decided consists of:

(1) An affidavit of an assistant deputy minister of the Department of National Revenue (Taxation) exhibiting copies of correspondence between the Canadian Human Rights Commission and the Department relating to the complaints including copies of the complaints, notice of the decision of the Commission on the complaint of Roberta Bailey and William Carson and notices of dates when the Tribunal would inquire into the four complaints.

(2) An affidavit of the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission exhibiting a copy of the notice of the decision of the Commission on the Pellerin and McCaffrey complaints.

(3) An affidavit of the respondent McCaffrey which verifies the disallowance by the Department of National Revenue of his claim for a deduction in respect of child care expenses, that he lives separate and apart from his wife and that there is no written separation agreement between them. The deponent expresses the view that in his identical circumstances a woman

Dans ses grandes lignes, la plainte de McCaffrey est analogue. Ce dernier prétend que vers le 19 mars 1978 Revenu Canada a commis un acte discriminatoire contre lui en raison de son sexe.

a Voici quelques précisions là-dessus:

[TRANSDUCTION] Refus de la déduction de frais de garde d'enfants parce qu'aucun accord écrit de séparation n'a été signé et que je suis une mère de sexe masculin.

b Voici les dispositions du paragraphe 63(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives à l'objet de ces plaintes:

63. (1) Peuvent être déduites lors du calcul du revenu tiré dans une année d'imposition par un contribuable qui est

- a) une femme, ou
- b) un homme,

(i) qui, à une date quelconque dans l'année, n'était pas marié,

(ii) qui, à une date quelconque dans l'année, a été séparé de sa femme en vertu d'un arrêt, d'une ordonnance ou d'un jugement d'un tribunal compétent ou en vertu d'un accord écrit,

les sommes payées dans l'année par le contribuable à titre ou au titre de frais de garde pour ses enfants, dans la mesure

e La décision de la Cour sera fondée sur les documents suivants, versés au dossier:

(1) un affidavit d'un sous-ministre adjoint du ministère du Revenu national (Impôt) produisant des copies de lettres échangées entre la Commission canadienne des droits de la personne et le Ministère à propos des plaintes, dont des copies des plaintes, l'avis de la décision de la Commission sur la plainte de Roberta Bailey et de William Carson ainsi que des avis des dates de l'examen des quatre plaintes par le tribunal;

(2) un affidavit du président de la Commission canadienne des droits de la personne produisant une copie de l'avis de la décision de la Commission sur les plaintes de Pellerin et de McCaffrey;

(3) un affidavit de l'intimé McCaffrey qui atteste le refus par le ministère du Revenu national de sa déduction de frais de garde d'enfants, sa séparation de fait et l'absence d'accord écrit de séparation entre lui et son épouse. L'intimé affirme qu'une femme, dans la même situation, pourrait déduire les frais de garde d'enfants. Il produit également une copie d'une publication

would be able to deduct the child care expenses. He also exhibits a copy of a publication of the Department of National Revenue which refers to the tax assessment process as a service and confirms his belief that the Department is providing services.

In the case of the Bailey and Carson complaints the body of the notice of the Commission's decision reads as follows:

The Complainants have alleged that the Respondent has engaged in a discriminatory practice under section 5 of the *Canadian Human Rights Act* in that he has adversely differentiated against Roberta Bailey in the allowance of deductions from income for the purposes of income tax assessment.

Investigation disclosed that Roberta Bailey is a single taxpayer who lives in a stable common law relationship with William Carson. William Carson has no income and is fully supported by Roberta Bailey.

In March of 1978 Roberta Bailey filed an income tax return for her income of 1977 claiming William Carson as a dependent and therefore a deduction of \$1,400.00. On June 1, 1978 Roberta Bailey received a letter from Revenue Canada disallowing her claim as section 109(1) of the *Income Tax Act* provides that the deduction of \$1,400.00 is available only to a "married person who supported his spouse".

The Canadian Human Rights Commission is satisfied that the complaint has been substantiated in that the *Income Tax Act* differentiates adversely and the Respondent, by applying section 109(1) of the *Income Tax Act* has differentiated adversely in relation to Roberta Bailey on the ground of marital status. The Commission hereby adopts the Investigator's Report and will appoint a Human Rights Tribunal to inquire into this complaint.

With respect to the Pellerin and McCaffrey complaints the notice of decision said:

Real J. Pellerin filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission against the Respondent on February 5, 1979. Michael McCaffrey filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission against the Respondent on March 27, 1979. The Canadian Human Rights Commission initiated a complaint against the Respondent on May 28, 1979.² The Commission is satisfied that these complaints involve substantially the same issues of fact and law and will deal with these complaints together. The complaints allege that Her Majesty the Queen, as represented by the Minister of National Revenue, adversely differentiates against males by administering and enforcing section 63 of the *Income Tax Act*.

² The complaint initiated by the Commission is not included in the material before the Court and is not referred to in the originating notice of this application.

du ministère du Revenu national où l'on parle du processus des cotisations d'impôt comme d'un service, ce qui renforce l'opinion de l'intimé selon laquelle le Ministère est un organisme de services.

Voici le corps de l'avis de la décision de la Commission sur les plaintes de Bailey et de Carson:

[TRADUCTION] Les plaignants ont prétendu que l'intimé a commis un acte discriminatoire aux termes de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* car il a défavorisé Roberta Bailey en rejetant ses déductions dans la cotisation de l'impôt sur le revenu.

L'enquête a révélé que Roberta Bailey est un contribuable célibataire qui vit en union libre mais stable avec William Carson. Ce dernier ne gagne aucun revenu et est entièrement à la charge de Roberta Bailey.

En mars 1978, Roberta Bailey a produit une déclaration de revenus pour l'année 1977 dans laquelle elle a déduit une somme de \$1,400 pour William Carson, personne à charge. Le 1^{er} juin 1978, elle a reçu une lettre de Revenu Canada par laquelle le Ministère refusait sa déduction en se fondant sur l'article 109(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui n'accorde la déduction de \$1,400 qu'à «une personne mariée subvenant aux besoins de son conjoint».

La Commission canadienne des droits de la personne est convaincue que la plainte est fondée car la *Loi de l'impôt sur le revenu* fait une distinction abusive et l'intimé, dans l'application de l'article 109(1) de cette Loi, a défavorisé Roberta Bailey du fait qu'elle n'était pas mariée. La Commission accepte le rapport de l'enquêteur et constituera un tribunal des droits de la personne pour examiner cette plainte.

Voici le libellé de l'avis de la décision relative aux plaintes de Pellerin et de McCaffrey:

[TRADUCTION] Le 5 février 1979, Real J. Pellerin a déposé une plainte contre l'intimé devant la Commission canadienne des droits de la personne. Le 27 mars 1979, Michael McCaffrey a déposé une plainte contre l'intimé devant la Commission canadienne des droits de la personne. La Commission canadienne des droits de la personne a pris l'initiative d'une plainte contre l'intimé le 28 mai 1979². La Commission est d'avis que ces plaintes portent substantiellement sur des questions identiques de droit et de fait. C'est pourquoi elles seront entendues ensemble. La Commission prétend que Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre du Revenu national, défavorise les hommes avec l'application de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

² La plainte dont la Commission a pris l'initiative n'a pas été versée au dossier et n'est pas mentionnée dans l'avis introductif de la présente demande.

Investigation disclosed that section 63(1) of the *Income Tax Act* prescribes conditions that a man must satisfy before he is allowed to deduct child care expenses in computing his income for a taxation year. Section 63(1) does not require a woman to satisfy these conditions before she is allowed to deduct child care expenses in computing her income for a taxation year. The Respondent disallowed the Complainants Pellerin's and McCaffrey's claims for deductions for child care expenses for the taxation year 1977. The Complainant's claims would have been allowed had they been women.

The Commission hereby adopts the Investigators' Reports and decides that a Human Rights Tribunal will be appointed to determine whether the administration and enforcement of section 63 of the *Income Tax Act* constitutes a discriminatory practice under section 5 of the *Canadian Human Rights Act*.

What these decisions amount to, as I understand the Act, is that the Commission, after a preliminary investigation, has come to the conclusion that what is alleged in the complaints is fit subject-matter for an inquiry before a Human Rights Tribunal under the Act and has decided to appoint such a tribunal in the one instance "to inquire into the complaint" and in the other "to determine whether the administration and enforcement of section 63 of the *Income Tax Act* constitutes a discriminatory practice under section 5 of the *Canadian Human Rights Act*."

The applicant's position is that in making income tax assessments, the Department of National Revenue is not providing a service within the meaning of section 5, but that even if that is a service of the kind referred to, it is not the Department which differentiates on the basis of marital status or sex but the law as set out in the *Income Tax Act*, which it is the Department's duty to follow, that any relief of a kind which it is open to a Human Rights Tribunal to afford, under section 41, would involve conflict with the provisions of the *Income Tax Act* and an abrogation or alteration of the law therein set out, which was not intended by the *Canadian Human Rights Act* and which, if it were intended, would be *ultra vires*. Counsel, therefore, asked the Court to prohibit the proposed proceedings before the Human Rights Tribunal.

The provisions and scheme of the *Canadian Human Rights Act* were recently summarized in

L'enquête a révélé que l'article 63(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* énonce les conditions qu'un homme doit remplir pour déduire des frais de garde d'enfants dans le calcul de son revenu pour une année d'imposition. Aux termes de cette disposition, une femme n'est pas tenue de remplir ces conditions pour déduire des frais de garde d'enfants dans le calcul de son revenu pour une année d'imposition. L'intimé a refusé la déduction de frais de garde d'enfants par les plaignants Pellerin et McCaffrey pour l'année d'imposition 1977. La déduction aurait été acceptée si les plaignants avaient été des femmes.

La Commission accepte les rapports des enquêteurs et ordonne la constitution d'un tribunal des droits de la personne pour décider si l'application de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* constitue un acte discriminatoire au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Aux termes de la Loi, selon mon interprétation, ces décisions signifient que la Commission, après une enquête préliminaire, a conclu que l'objet des plaintes justifiait un examen par un tribunal des droits de la personne conformément à la Loi, et qu'elle a décidé de constituer un tel tribunal dans un cas «pour examiner cette plainte» et dans l'autre, «pour décider si l'application de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* constitue un acte discriminatoire au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*».

Selon la thèse du requérant, en établissant les cotisations d'impôt sur le revenu, le ministère du Revenu national ne fournit pas un service au sens de l'article 5, mais même s'il s'agissait d'un service au sens de cette disposition, ce n'est pas le Ministère qui défavorise une personne en raison de sa situation de famille ou de son sexe mais la loi, soit en l'occurrence la *Loi de l'impôt sur le revenu*, que le Ministère a le devoir d'appliquer. En outre, tout redressement qu'accorderait un tribunal des droits de la personne en vertu de l'article 41 serait incompatible avec les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et constituerait une abrogation ou une modification de la loi contraire à l'esprit de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et, en tout état de cause un abus de pouvoir. Par conséquent, l'avocat a demandé à la Cour d'interdire les recours en instance devant le tribunal des droits de la personne.

Dans ses motifs de jugement dans la récente affaire *Lodge c. Le ministre de l'Emploi et de*

the reasons for judgment of the Court of Appeal in *Lodge v. Minister of Employment and Immigration*,³ and I need not repeat what is there set out. The Act is entitled "An Act to extend the present laws in Canada that proscribe discrimination and that protect the privacy of individuals". Its purpose to the same effect is set out in section 2. By section 3, both marital status and sex are declared to be prohibited grounds of discrimination. By section 4, a discriminatory practice, as described in sections 5-13, may be the subject of a complaint under Part III and anyone found to be engaging in or to have engaged in a discriminatory practice may be made subject to an order as provided in sections 41 and 42.

Under section 5, which is the only one of the group of nine sections defining discriminatory practices which appears to have any possible application to the complaints in question, it is provided that:

5. It is a discriminatory practice in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public

(a) to deny, or to deny access to, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or

(b) to differentiate adversely in relation to any individual, on a prohibited ground of discrimination.

With respect to procedure and jurisdiction in respect of complaints Part III provides:

31. For the purposes of this Part, a "discriminatory practice" means any practice that is a discriminatory practice within the meaning of sections 5 to 13.

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

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

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

(b) the complaint

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

(ii) is beyond the jurisdiction of the Commission,

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

*l'Immigration*³, la Cour d'appel a résumé les dispositions et l'économie de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Point n'est besoin de les reproduire ici. La Loi est intitulée: «Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée». Son objet est énoncé à l'article 2. A l'article 3, la situation de famille et le sexe sont déclarés motifs de distinction illicite. Selon l'article 4, un acte discriminatoire, décrit aux articles 5 à 13, peut faire l'objet d'une plainte en vertu de la Partie III. Quiconque est trouvé coupable d'un acte discriminatoire peut être assujéti à une ordonnance aux termes des articles 41 et 42.

Voici le libellé de l'article 5, soit le seul des neuf articles de définition d'actes discriminatoires qui semble applicable aux plaintes en cause:

5. Constitue un acte discriminatoire le fait pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public

a) d'en priver, ou

b) de défavoriser, à l'occasion de leur fourniture, un individu, pour un motif de distinction illicite.

Voici les dispositions de la Partie III relatives à la procédure et à la compétence en ce qui concerne les plaintes:

31. Pour l'application de la présente Partie, «acte discriminatoire» s'entend des actes visés aux articles 5 à 13.

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

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

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

b) que la plainte

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

(ii) n'est pas de sa compétence,

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

³ [1979] 1 F.C. 775.

³ [1979] 1 C.F. 775.

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

35. (1) The Commission may designate a person (hereinafter referred to as an "investigator") to investigate a complaint.

36. ...

(3) On receipt of a report mentioned in subsection (1), the Commission

(a) may adopt the report if it is satisfied that the complaint to which the report relates has been substantiated and should not be referred pursuant to subsection (2) or dismissed on any ground mentioned in subparagraphs 33(b)(ii) to (iv); or
(b) shall dismiss the complaint to which the report relates if it is satisfied that the complaint has not been substantiated or should be dismissed on any ground mentioned in subparagraphs 33(b)(ii) to (iv).

It will be observed that section 33 is mandatory in requiring the Commission to deal with a complaint unless it appears to the Commission, *inter alia*, that the complaint is beyond its jurisdiction. Paragraph 36(3)(b) is also mandatory and again by reference requires the Commission to dismiss the complaint if it appears to the Commission that the complaint is beyond its jurisdiction. By inference, if the complaint is not dismissed on any of the grounds mentioned, the Commission must continue to deal with it under other provisions of the Act. From the material on file, it is apparent that in the present instances the Commission did deal with the complaints by appointing investigators and, subsequently, approving their reports and then under section 39 appointing Mr. Cumming as a tribunal. It is also to be inferred from the fact that the Commission did not dismiss the complaints under paragraph 36(3)(b) that it did not appear to the Commission that the complaints were beyond its jurisdiction and that the Commission considered that further steps should be taken with regard to them.

With respect to tribunals the following sections are relevant:

39. (1) The Commission may, at any stage after the filing of a complaint, appoint a Human Rights Tribunal (hereinafter in this Part referred to as a "Tribunal") to inquire into the complaint.

40. (1) A Tribunal shall, after due notice to the Commission, the complainant, the person against whom the complaint

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

35. (1) La Commission peut désigner la personne (ci-après dénommée «l'enquêteur») chargée d'enquêter sur une plainte.

36. ...

(3) Dans les cas où, au reçu du rapport d'enquête prévu au paragraphe (1), la Commission est convaincue

a) que la plainte est fondée, qu'il n'y a pas lieu de la renvoyer conformément au paragraphe (2), ni de la rejeter pour les motifs énoncés aux sous-alinéas 33b(ii) à (iv), elle peut accepter le rapport; ou
b) que la plainte n'est pas fondée ou qu'il y a lieu de la rejeter pour les motifs énoncés aux sous-alinéas 33b(ii) à (iv), elle doit rejeter la plainte.

Notons qu'en vertu de l'article 33, la Commission doit statuer sur toute plainte sauf si elle estime, notamment, que la plainte n'est pas de sa compétence. Aux termes de l'alinéa 36(3)b, par référence aux sous-alinéas 33b(ii) à (iv) la Commission doit également rejeter la plainte si elle estime que la plainte ne relève pas de sa compétence. Donc, par déduction, si elle ne rejette pas la plainte pour l'un des motifs énoncés, la Commission doit statuer sur celle-ci en vertu d'autres dispositions de la Loi. Il ressort des documents versés au dossier que la Commission, en l'espèce, a statué sur les plaintes pour désigner des enquêteurs, puis accepter leurs rapports par la suite et, enfin, constituer, dans la personne de M. Cumming, un tribunal conformément à l'article 39. Il faut également déduire du fait que la Commission n'a pas rejeté les plaintes en vertu de l'alinéa 36(3)b que d'après elle ces plaintes relevaient de sa compétence et demandaient une décision de sa part.

Voici les dispositions pertinentes relativement aux tribunaux:

39. (1) La Commission peut, à toute étape postérieure au dépôt de la plainte, constituer un tribunal des droits de la personne (ci-après dénommé, à la présente Partie, le «tribunal») chargé d'examiner la plainte.

40. (1) Le tribunal doit, après avis conforme à la Commission, aux parties et, à sa discrétion, à tout intéressé, examiner

was made and, at the discretion of the Tribunal, any other interested party, inquire into the complaint in respect of which it was appointed and shall give all parties to whom notice has been given a full and ample opportunity, in person or through counsel, of appearing before the Tribunal, presenting evidence and making representations to it.

(2) The Commission, in appearing before a Tribunal, presenting evidence and making representations to it, shall adopt such position as, in its opinion, is in the public interest having regard to the nature of the complaint being inquired into.

(6) 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 such exclusion to be in the public interest.

41. (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, subject to subsection (4) and section 42, it may make an order against the person found to be engaging or to have engaged in the discriminatory practice and include in such order any of the following terms that it considers appropriate:

In my opinion the Commission did not act beyond its authority under subsection 39(1) in appointing the Tribunal. It might have done so at any stage after the filing of the complaints. In these cases, it did so at the stage where an investigation had been held and the investigator's report had been approved. If, as I think, the constitution of the Tribunal was within the authority of the Commission, the effect of sections 40 and 41 was to confer on the Tribunal the authority to hold an inquiry and at its conclusion to determine the whole question whether or not any of the discriminatory practices alleged in the complaints had been established, including any question that might be involved therein as to whether or not the conduct complained of and established was capable in law of being discrimination prohibited by the Act.

It appears to me that in substance what the Court is being asked to do on this application is to pre-empt the Tribunal and to decide a question that the statute gives the Tribunal the authority to decide. To accede to the application involves a decision that what is complained of cannot be unlawful discrimination, that the Tribunal can only dismiss the complaints and that, therefore, the Tribunal has no jurisdiction to hold its inquiry or even to decide that unlawful discrimination has

l'objet de la plainte pour laquelle il a été constitué; il doit donner à ceux-ci la possibilité pleine et entière de comparaître et de présenter des éléments de preuve et des arguments, même par l'intermédiaire d'un avocat.

a

(2) En comparaissant devant le tribunal et en présentant ses éléments de preuve et ses arguments, la Commission doit adopter l'attitude la plus proche, à son avis, de l'intérêt public, compte tenu de la nature de la plainte.

b

(6) 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.

c

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

d

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

e

A mon avis, la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs que lui accorde le paragraphe 39(1) en constituant un tribunal. Elle aurait pu en constituer un à toute étape après le dépôt des plaintes. En l'espèce, elle l'a fait après la tenue d'une enquête et après avoir accepté le rapport de l'enquêteur. Si, comme je le crois, la Commission était compétente pour constituer un tribunal, les articles 40 et 41 conféraient au tribunal le droit de mener une enquête et, à l'issue de celle-ci, de décider si les plaintes d'actes discriminatoires étaient fondées et notamment si l'acte qui était visé par les plaintes et qui a été prouvé constituait aux termes de la Loi un acte discriminatoire interdit.

g

h

i

j

Selon moi, le requérant, en substance, demande à la Cour de se substituer au tribunal et de statuer sur une question qui relève de la compétence du tribunal aux termes de la Loi. Si la Cour accueille la présente demande, cela signifie que l'objet des plaintes n'est pas la distinction illicite, que le tribunal peut seulement rejeter les plaintes et que, par conséquent, le tribunal n'est pas compétent pour tenir un examen ni pour dire qu'aucune distinction illicite n'a été établie et enfin que la

not been established and that the complaint should be dismissed.

The Court is undoubtedly entitled, when the jurisdiction of an inferior tribunal turns on a clear and severable question of law arising on undisputed facts, to decide that point of law and, if the conclusion from it is that the Tribunal does not have jurisdiction, to prohibit the Tribunal from proceeding. See *Bell v. The Ontario Human Rights Commission*⁴. But, as pointed out in *Re CIP Paper Products Ltd. and Saskatchewan Human Rights Commission*⁵ per Culliton C.J.S. at page 612:

Care must be taken not to give to the decision in *Bell v. Ontario Human Rights Com'n, supra*, too wide an application. That case simply decided that, where there is a clear point of law not depending upon particular facts upon the determination of which the jurisdiction of the tribunal depends, that determination may be made in an application for prohibition. That judgment did not decide that prohibition lies on the contention that the complaint is one which cannot be sustained within the provisions of the Act in respect to which the complaint is made. The decision as to whether the complaint is one which is contemplated by the pertinent legislation, and, if so, whether discrimination is, or is not, established, are matters for the Human Rights Commission. Such statutory rights and duties of the Commission cannot be usurped by the Court under the guise of prohibition proceedings in which is sought, in effect, a determination of the complaint on its merits.

Here there may well be questions of law that may arise on the complaints. There is the issue as to whether the Department of National Revenue, in assessing taxes, is engaged in the provision of services within the meaning of section 5 of the *Canadian Human Rights Act*. There is the question whether, if the Department is engaged in the provision of services within the meaning of section 5, the Department's action in applying discriminatory provisions of the *Income Tax Act* is in itself an unlawful discriminatory practice. If so, there is the question whether any of the kinds of relief specified in section 41 would be appropriate or ought to be afforded. This may involve the question whether provisions of the *Income Tax Act* which discriminate on bases prohibited by the *Canadian Human Rights Act* have been *pro tanto* repealed. And there may be others.

With respect to the first of these questions, which appears to me to be one that goes to the

⁴ [1971] S.C.R. 756.

⁵ (1978) 87 D.L.R. (3d) 609.

plainte est rejetée.

La Cour a sans aucun doute le droit, quand la compétence d'un tribunal inférieur dépend d'un point de droit clair et distinct, de statuer sur ce point et, si elle conclut que le tribunal n'est pas compétent, d'interdire à ce dernier d'entendre la cause. Voir *Bell c. The Ontario Human Rights Commission*.⁴ Mais comme l'a souligné le juge en chef de la Saskatchewan Culliton dans *Re CIP Paper Products Ltd. et Saskatchewan Human Rights Commission*⁵, à la page 612:

[TRADUCTION] Il faut prendre garde d'étendre indûment l'application de la décision dans *Bell c. Ontario Human Rights Com'n* (précitée). Dans cette affaire, la Cour a dit simplement que lorsque la compétence du tribunal dépend d'un point de droit clair dont la résolution ne repose pas sur des faits particuliers, ce point peut être résolu sur une requête de prohibition. La Cour n'a pas dit qu'il y a lieu d'accorder la prohibition si, d'après la prétention, la plainte n'est pas fondée aux termes de la loi que le plaignant invoque. La Commission des droits de la personne est compétente pour décider si la plainte est conforme aux termes de la loi invoquée et si, en cas de réponse affirmative, un motif de distinction illicite a été établi. La Cour ne peut pas s'attribuer les droits et les devoirs conférés à la Commission par la loi à la faveur d'une demande de prohibition qui porte en fait sur le fond de la plainte.

En l'espèce, certains points de droit découlent peut-être des plaintes. On peut se demander si le ministère du Revenu national, quand il établit les cotisations d'impôt, fournit des services au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En cas de réponse affirmative, on peut se demander s'il commet un acte discriminatoire en appliquant les dispositions discriminatoires de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si c'est le cas, les diverses mesures prévues à l'article 41 sont-elles appropriées et doivent-elles être appliquées? Et les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui établissent une distinction illicite aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ont-elles été, *pro tanto*, abrogées? D'autres points pourraient être soulevés.

Quant au premier point, qui touche, à mon sens, la compétence du tribunal, je n'admets pas l'affir-

⁴ [1971] R.C.S. 756.

⁵ (1978) 87 D.L.R. (3^e) 609.

jurisdiction of the Tribunal, I am not prepared to accept the broad proposition that in assessing taxes under the *Income Tax Act* the Department of National Revenue is not engaged in the provision of services within the meaning of section 5 of the *Canadian Human Rights Act*. The statute is cast in wide terms and both its subject-matter and its stated purpose suggest that it is not to be interpreted narrowly or restrictively. Nor do I think that discrimination on any of the bases prohibited by the Act cannot conceivably occur in the provision of such services to the public.

Apart from that broad question, what appears to me to be involved in the present situation is whether in providing a service to the public the carrying out by the Department of a law which differentiates on prohibited bases is in itself unlawful discrimination within the meaning of the *Canadian Human Rights Act*. It may be that these complaints will involve little or nothing but that question of law. But even if it turns out that that question or some narrower variation of it is the only question that requires to be decided in order to reach a conclusion, it appears to me to be a question which does not go to the Tribunal's jurisdiction to deal with the complaints but is one for the Tribunal to decide, to whatever extent it may be necessary to do so, to reach its conclusion as to whether on the facts elicited at the inquiry unlawful discrimination has been established. Nor do any of the other questions I have mentioned go to the jurisdiction of the Tribunal. If they arise, they will be for the Tribunal to decide.

In the *Lodge* case, *supra*, Le Dain J. at pages 785-786 of his reasons expressed the view that:

The question as to the extent, if any, to which the administration and application of federal statutes, whether regulatory in purpose or not, fall under the *Canadian Human Rights Act* is, of course, a serious one. There may be important distinctions to be drawn between different aspects of the public service, based on the facts established in each case. It is preferable, I think, that these questions should be determined in the first instance by the Commission, as section 33 would appear to intend, before a court is called upon to pronounce upon them.

That passage refers to the exercise of the functions of the Commission rather than those of a tribunal but it seems to me that the same principle applies. The preferable course for the Court is to leave the Tribunal free to carry out its inquiries and not to prohibit it save in a case where it is

mation générale selon laquelle le ministère du Revenu national, quand il établit les cotisations d'impôt, ne fournit pas des services au sens de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le libellé de la Loi est large et tant par son objet que par son but, la Loi ne demande pas une interprétation stricte. Toutefois, selon moi, il n'est pas impossible que la fourniture de tels services au public soit l'occasion d'une distinction illicite pour l'un des motifs énoncés dans la Loi.

Sauf cette question générale, il me semble qu'en l'espèce il faut se demander si l'application par le Ministère, qui fournit ainsi un service au public, d'une loi qui défavorise une personne pour un motif de distinction illicite constitue en soi un acte discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ces plaintes ne comportent peut-être à peu près que ce point de droit. Mais même si, de fait, cette question, ou un aspect de cette question, est le seul point à résoudre pour tirer une conclusion, je pense que ce dernier ne se rapporte pas à la compétence du tribunal relativement aux plaintes. C'est un point sur lequel le tribunal doit statuer, dans la mesure où une décision s'impose, avant de décider si, d'après les faits constatés à l'enquête, un motif de distinction illicite a été établi. Aucun des autres points précités ne se rapporte non plus à la compétence du tribunal. S'ils sont posés, il appartiendra au tribunal de les résoudre.

Dans l'affaire *Lodge* précitée, le juge Le Dain dit, aux pages 785 et 786 de ses motifs:

La question de savoir dans quelle mesure, le cas échéant, l'application de textes législatifs fédéraux, édictés dans un but réglementaire ou non, tombent sous le coup de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est, il va sans dire, importante. On pourrait, à partir des faits établis dans chacun des cas, établir des distinctions importantes entre les différents aspects de la fonction publique. Il est préférable, je crois, que ces questions soient tranchées en premier lieu par la Commission, comme le stipule l'article 33, avant qu'un tribunal soit appelé à statuer.

Ce passage concerne l'exercice des fonctions de la Commission plutôt que celui des fonctions d'un tribunal mais, à mon avis, le même principe est en jeu. Il est préférable pour la Cour de laisser le tribunal tenir ses enquêtes librement et de ne pas le lui interdire, sauf dans les cas où il est clair et

clear and beyond doubt that the Tribunal is without jurisdiction to deal with the matter before it. In my opinion, the present is not such a case.

The application, therefore, fails and it will be dismissed with costs.

indubitable que le tribunal n'est pas compétent pour statuer sur la question qui lui est soumise. Tel n'est pas le cas en l'espèce, à mon sens.

“ Par conséquent, la demande est jugée sans fondement et elle est rejetée avec dépens.