

Halifax Regional Municipality, a body corporate duly incorporated pursuant to the laws of Nova Scotia *Appellant*

v.

Nova Scotia Human Rights Commission, Lucien Comeau, Lynn Connors and Her Majesty The Queen in Right of the Province of Nova Scotia *Respondents*

and

Canadian Human Rights Commission *Intervener*

INDEXED AS: HALIFAX (REGIONAL MUNICIPALITY) v. NOVA SCOTIA (HUMAN RIGHTS COMMISSION)

2012 SCC 10

File No.: 33651.

2011: October 19; 2012: March 16.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NOVA SCOTIA

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Complaint filed with Nova Scotia Human Rights Commission — Commission requesting appointment of board of inquiry — Decision set aside on judicial review — Board prohibited from proceeding — Appeal allowed — Whether chambers judge applied correct standard of review — Whether Commission erred in requesting appointment of board of inquiry.

The complainant, a francophone Acadian parent who had children enrolled in one of the French-first-language schools in Halifax, filed complaints alleging that the funding arrangements for the schools discriminated against him and his children on the basis of their Acadian ethnic origin. Following municipal amalgamation and the consequent amalgamation of the affected school boards, Halifax imposed a tax to allow it to satisfy the statutory requirement that it

Halifax Regional Municipality, personne morale constituée sous le régime des lois de la Nouvelle-Écosse *Appelante*

c.

Nova Scotia Human Rights Commission, Lucien Comeau, Lynn Connors et Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Nouvelle-Écosse *Intimés*

et

Commission canadienne des droits de la personne *Intervenante*

RÉPERTORIÉ : HALIFAX (REGIONAL MUNICIPALITY) c. NOUVELLE-ÉCOSSE (HUMAN RIGHTS COMMISSION)

2012 CSC 10

N^o du greffe : 33651.

2011 : 19 octobre; 2012 : 16 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Dépôt d'une plainte à la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse — Commission ayant demandé la nomination d'une commission d'enquête — Décision annulée lors d'un contrôle judiciaire — Interdiction faite à la commission d'enquête d'aller de l'avant — Appel accueilli — Le juge en cabinet a-t-il appliqué la bonne norme de contrôle? — La Commission a-t-elle eu tort de demander la nomination d'une commission d'enquête?

Acadien francophone et père d'enfants inscrits à un établissement d'enseignement en français langue première de Halifax, le plaignant a allégué que les modalités de financement des écoles établissaient une distinction discriminatoire sur le fondement de l'origine ethnique acadienne de ses enfants et de la sienne. Par suite de la fusion municipale et du regroupement consécutif des conseils scolaires touchés, Halifax a prélevé une taxe pour satisfaire à son obligation légale de

maintain supplementary funding to schools that had received such funding prior to amalgamation. However, Halifax schools that formed part of the newly created Conseil scolaire acadien provincial, a province-wide public school board that administers French-first-language schools, did not receive supplementary funding. Legislation did not require Halifax to provide it to these schools.

After investigating the complaints, the Commission requested that a board of inquiry be appointed. Shortly thereafter, a *Charter* challenge brought by other parents led to a statutory amendment providing for supplementary funding for Conseil schools in Halifax. The *Charter* challenge was dismissed on consent. Halifax applied for judicial review of the Commission's decision to refer the complaint against it to a board of inquiry. A judge of the Nova Scotia Supreme Court set the referral decision aside and prohibited the board from proceeding. The Nova Scotia Court of Appeal reversed and cleared the way for the board of inquiry to go ahead.

Held: The appeal should be dismissed.

Judicial intervention is not justified at this preliminary stage of the Commission's work. The Commission did not decide that the complaint fell within the purview of the Act. Instead, the Commission made a discretionary decision that an inquiry was warranted in all of the circumstances. That decision should be reviewed for reasonableness. The decision was reasonable in the circumstances of this case. Whether judicial intervention is justified at this preliminary stage of the Commission's work turns mainly on the ongoing authority of this Court's decision in *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756 ("*Bell* (1971)"). It remains good authority for the proposition that referral decisions are subject to judicial review, but, beyond that, it should no longer be followed and courts should exercise great restraint in intervening at this early stage of the process. Under the contemporary Canadian law of judicial review, questions that would have been considered jurisdictional under *Bell* (1971) would not be so quickly labelled as such. Moreover, the notion of "preliminary questions", which permeates the reasoning in *Bell* (1971), has long since been abandoned. Even more fundamentally, contemporary courts would not so quickly accept that questions such as the one dealt with in *Bell* (1971) can be answered by an abstract interpretive exercise conducted without regard to the statutory context. Early judicial intervention also risks depriving the reviewing court of a full record bearing on the issue; allows for judicial imposition of

continuer d'offrir un financement supplémentaire aux établissements qui bénéficiaient d'une telle aide avant la fusion. Or, les écoles de Halifax qui faisaient partie du Conseil scolaire acadien provincial récemment créé, un conseil scolaire public chargé de l'administration des établissements d'enseignement en français langue première à la grandeur de la province, ne touchaient pas de fonds supplémentaires. La législation n'obligeait pas Halifax à leur en verser.

Après examen des plaintes, la Commission a demandé la nomination d'une commission d'enquête. Peu après, une action intentée par d'autres parents en application de la *Charte* a entraîné une modification législative prévoyant le financement supplémentaire des écoles du Conseil à Halifax, et l'action a été rejetée sur consentement. Halifax a demandé le contrôle judiciaire de la décision de la Commission de renvoyer la plainte à une commission d'enquête. Un juge de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a annulé le renvoi et interdit à la commission d'enquête d'aller de l'avant. La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a infirmé le jugement et donné le feu vert à la commission d'enquête.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

L'intervention judiciaire n'est pas justifiée à cette étape préliminaire de la procédure administrative. La Commission n'a pas décidé que la plainte tombait sous le coup de la Loi. Elle a plutôt décidé, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, qu'une enquête était justifiée compte tenu de l'ensemble des circonstances. Cette décision était assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable et, eu égard aux circonstances de l'espèce, elle était raisonnable. La réponse à la question de savoir si le contrôle judiciaire était justifié à cette étape préliminaire de la procédure de la Commission dépend essentiellement de ce que l'arrêt *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756 (« *Bell* (1971) ») a toujours valeur de précédent ou non. Cet arrêt continue d'avoir valeur de précédent pour ce qui est du contrôle judiciaire auquel peut donner lieu le renvoi, mais il ne devrait plus être suivi par ailleurs, et les cours de justice devraient faire preuve de grande retenue lorsqu'elles sont appelées à intervenir à cette étape initiale du processus. Suivant les règles actuelles du droit canadien en matière de contrôle judiciaire, les questions qui auraient été considérées comme des questions de compétence dans *Bell* (1971) ne seraient pas aussi spontanément qualifiées ainsi. Par ailleurs, la notion de « question préliminaire », qui imprègne le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Bell* (1971), a depuis longtemps été abandonnée. Mais plus fondamentalement encore, de nos jours, une cour de justice ne serait pas aussi encline à convenir que l'on peut statuer sur

a “correctness” standard with respect to legal questions that, had they been decided by the tribunal, might be entitled to deference; encourages an inefficient multiplicity of proceedings in tribunals and courts; and may compromise carefully crafted, comprehensive legislative regimes. Moreover, contemporary administrative law accords more value to the considered opinion of the tribunal on legal questions, whether the tribunal’s ruling is ultimately reviewable in the courts for correctness or reasonableness.

Given the breadth of the Commission’s discretion and the preliminary nature of its referral decision, a reviewing court should intervene in such a decision only if there is no reasonable basis in law or on the evidence to support it. This standard of review ensures that the reviewing court gives due deference to both the administrative decision and the administrative process. Whatever the ultimate merit of the complaints in this case might be, the information before the Commission provided it with a reasonable basis for referring the novel and complex complaints to a board of inquiry. The report of the Commission’s investigator, along with the surrounding circumstances, provided a reasonable basis in law and on the evidence for the Commission’s decision and it made no reviewable error.

Cases Cited

Overruled: *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756, rev’g *R. v. Tarnopolsky, Ex parte Bell*, [1970] 2 O.R. 672; **referred to:** *Cowan v. Aylward*, 2002 NSCA 76, 205 N.S.R. (2d) 324; *Green v. Human Rights Commission (N.S.)*, 2011 NSCA 47, 303 N.S.R. (2d) 211; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854; *Ziindel v. Canada (Attorney General)*, [1999] 4 F.C. 289, aff’d (2000), 195 D.L.R. (4th) 394; *Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada*, [1999] 1 F.C. 113; *Syndicat des employés de production du Québec et de l’Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Losenno v. Ontario Human Rights Commission* (2005), 78 O.R. (3d) 161; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *R. v. Tottenham and District Rent*

une question comme celle en litige dans *Bell* (1971) en recourant à une interprétation abstraite, sans égard au contexte législatif. Une intervention judiciaire hâtive risque aussi de priver le tribunal de révision d’un dossier complet sur la question, elle ouvre la porte à l’assujettissement à la norme de la « décision correcte » de questions de droit qui, si elles étaient tranchées par le tribunal administratif, pourraient commander la déférence judiciaire, elle nuit à l’efficacité des recours par la multiplication des procédures administratives et judiciaires et elle peut compromettre un régime législatif complet soigneusement conçu par le législateur. Qui plus est, le droit administratif contemporain reconnaît une valeur accrue à l’opinion réfléchie d’un tribunal administratif sur une question de droit, et ce, que la décision de ce dernier soit ultimement susceptible de contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable.

Étant donné l’étendue du pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission et le caractère préliminaire de sa décision de renvoi, le tribunal de révision ne doit intervenir que lorsque ni la loi ni la preuve n’offrent de fondement raisonnable à la décision. La norme de contrôle garantit que le tribunal de révision fait preuve de la déférence voulue envers la décision et la procédure administratives. Quel que soit le sort réservé ultimement aux plaintes, les données dont disposait la Commission offraient un fondement raisonnable à sa décision de renvoyer les allégations à la fois complexes et nouvelles à une commission d’enquête. Étant donné le rapport de l’enquêteur de la Commission et les circonstances de l’affaire, la loi et la preuve offraient un fondement raisonnable à la décision de la Commission, et cette dernière n’a pas commis d’erreur susceptible de contrôle judiciaire.

Jurisprudence

Arrêt rejeté : *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756, inf. *R. c. Tarnopolsky, Ex parte Bell*, [1970] 2 O.R. 672; **arrêts mentionnés :** *Cowan c. Aylward*, 2002 NSCA 76, 205 N.S.R. (2d) 324; *Green c. Human Rights Commission (N.S.)*, 2011 NSCA 47, 303 N.S.R. (2d) 211; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; *Ziindel c. Canada (Procureur général)*, [1999] 4 C.F. 289, conf. par 2000 CanLII 16731; *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113; *Syndicat des employés de production du Québec et de l’Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Losenno c. Ontario Human Rights Commission* (2005), 78 O.R. (3d) 161; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S.

Tribunal, Ex parte Northfield (Highgate) Ltd., [1957] 1 Q.B. 103; *R. v. Bernard*, [1988] 2 S.C.R. 833; *R. v. Chaulk*, [1990] 3 S.C.R. 1303; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332; *Ontario Human Rights Commission v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536; *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Violette v. New Brunswick Dental Society*, 2004 NBCA 1, 267 N.B.R. (2d) 205; *Air Canada v. Lorenz*, [2000] 1 F.C. 494; *Szciecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 170 N.R. 58; *Psychologist Y v. Board of Examiners in Psychology*, 2005 NSCA 116, 236 N.S.R. (2d) 273; *Potter v. Nova Scotia Securities Commission*, 2006 NSCA 45, 246 N.S.R. (2d) 1; *Vancouver (City) v. British Columbia (Assessment Appeal Board)* (1996), 135 D.L.R. (4th) 48; *Mondesir v. Manitoba Assn. of Optometrists* (1998), 163 D.L.R. (4th) 703; *U.F.C.W., Local 1400 v. Wal-Mart Canada Corp.*, 2010 SKCA 89, 321 D.L.R. (4th) 397; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Canada (National Research Council) v. Zhou*, 2009 FC 164 (CanLII).

Statutes and Regulations Cited

Act to Amend Chapter 18 of the Acts of 1998, the Municipal Government Act, S.N.S. 2006, c. 38, ss. 1, 2.
Boards of Inquiry Regulations, N.S. Reg. 221/91, s. 1.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15.
Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, s. 49(1) [am. 1998, c. 9, s. 27].
Education Act, S.N.S. 1995-96, c. 1, s. 76.
Establishment of Conseil scolaire acadien provincial, N.S. Reg. 38/2005.
Establishment of the Halifax Regional School Board, N.S. Reg. 40/2005.
Halifax Regional Municipality Act, S.N.S. 1995, c. 3, s. 84.

190; *R. c. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex parte Northfield (Highgate) Ltd.*, [1957] 1 Q.B. 103; *R. c. Bernard*, [1988] 2 R.C.S. 833; *R. c. Chaulk*, [1990] 3 R.C.S. 1303; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332; *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Violette c. New Brunswick Dental Society*, 2004 NBCA 1, 267 R.N.-B. (2^e) 205; *Air Canada c. Lorenz*, [2000] 1 C.F. 494; *Szciecka c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1993), 170 N.R. 58; *Psychologist Y c. Board of Examiners in Psychology*, 2005 NSCA 116, 236 N.S.R. (2d) 273; *Potter c. Nova Scotia Securities Commission*, 2006 NSCA 45, 246 N.S.R. (2d) 1; *Vancouver (City) c. British Columbia (Assessment Appeal Board)* (1996), 135 D.L.R. (4th) 48; *Mondesir c. Manitoba Assn. of Optometrists* (1998), 163 D.L.R. (4th) 703; *U.F.C.W., Local 1400 c. Wal-Mart Canada Corp.*, 2010 SKCA 89, 321 D.L.R. (4th) 397; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Conseil national de recherches du Canada c. Zhou*, 2009 CF 164 (CanLII).

Lois et règlements cités

Act to Amend Chapter 18 of the Acts of 1998, the Municipal Government Act, S.N.S. 2006, ch. 38, art. 1, 2.
Boards of Inquiry Regulations, N.S. Reg. 221/91, art. 1.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.
Education Act, S.N.S. 1995-96, ch. 1, art. 76.
Establishment of Conseil scolaire acadien provincial, N.S. Reg. 38/2005.
Establishment of the Halifax Regional School Board, N.S. Reg. 40/2005.
Halifax Regional Municipality Act, S.N.S. 1995, ch. 3, art. 84.
Human Rights Act, R.S.N.S. 1989, ch. 214, art. 5(1a), q), 6a), 29, 32A(1), 34(1), (7), (8), 36.

Human Rights Act, R.S.N.S. 1989, c. 214, ss. 5(1)(a), (q), 6(a), 29, 32A(1), 34(1), (7), (8), 36.

Municipal Government Act, S.N.S. 1998, c. 18, ss. 530, 560.

Authors Cited

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated August 2011).

Lemieux, Pierre. *Droit administratif: Doctrine et jurisprudence*, 5^e éd. Sherbrooke: Revue de droit Université de Sherbrooke, 2011.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.

Mullan, David J. *Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (MacDonald C.J.N.S. and Oland and Hamilton JJ.A.), 2010 NSCA 8, 287 N.S.R. (2d) 329, 912 A.P.R. 329, 66 M.P.L.R. (4th) 19, 8 Admin. L.R. (5th) 274, [2010] N.S.J. No. 54 (QL), 2010 CarswellNS 75, reversing a decision of Boudreau J., 2009 NSSC 12, 273 N.S.R. (2d) 258, 872 A.P.R. 258, 184 C.R.R. (2d) 295, 55 M.P.L.R. (4th) 69, 66 C.H.R.R. D/1, [2009] N.S.J. No. 13 (QL), 2009 CarswellNS 13. Appeal dismissed.

Randolph Kinghorne and Karen L. Brown, for the appellant.

John P. Merrick, Q.C., and *Kelly L. Buffett*, for the respondent the Nova Scotia Human Rights Commission.

Michel Doucet, Mark C. Power and Jean-Pierre Hachey, for the respondent Lucien Comeau.

Edward A. Gores, Q.C., for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of Nova Scotia.

No one appeared for the respondent Lynn Connors.

Philippe Dufresne, for the intervener the Canadian Human Rights Commission.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 49(1) [mod. 1998, ch. 9, art. 27].

Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18, art. 530, 560.

Doctrine et autres documents cités

Brown, Donald J. M. and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto : Canvasback, 1998 (loose-leaf updated August 2011).

Lemieux, Pierre. *Droit administratif : Doctrine et jurisprudence*, 5^e éd. Sherbrooke : Revue de droit Université de Sherbrooke, 2011.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto : Irwin Law, 2001.

Mullan, David J. *Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1996.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse (le juge en chef MacDonald et les juges Oland et Hamilton), 2010 NSCA 8, 287 N.S.R. (2d) 329, 912 A.P.R. 329, 66 M.P.L.R. (4th) 19, 8 Admin. L.R. (5th) 274, [2010] N.S.J. No. 54 (QL), 2010 CarswellNS 75, qui a infirmé une décision du juge Boudreau, 2009 NSSC 12, 273 N.S.R. (2d) 258, 872 A.P.R. 258, 184 C.R.R. (2d) 295, 55 M.P.L.R. (4th) 69, 66 C.H.R.R. D/1, [2009] N.S.J. No. 13 (QL), 2009 CarswellNS 13. Pourvoi rejeté.

Randolph Kinghorne et Karen L. Brown, pour l'appelante.

John P. Merrick, c.r., et *Kelly L. Buffett*, pour l'intimée Nova Scotia Human Rights Commission.

Michel Doucet, Mark C. Power et Jean-Pierre Hachey, pour l'intimé Lucien Comeau.

Edward A. Gores, c.r., pour l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Nouvelle-Écosse.

Personne n'a comparu pour l'intimée Lynn Connors.

Philippe Dufresne, pour l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu
par

CROMWELL J. —

LE JUGE CROMWELL —

I. Introduction

[1] The Nova Scotia Human Rights Commission (the “Commission”) enforces and administers the *Human Rights Act*, R.S.N.S. 1989, c. 214 (the “Act”), and the Act gives the Commission considerable discretion as to how it carries out that mandate. When there is a complaint that the Act has been violated and the Commission is satisfied that an inquiry is warranted in all of the circumstances, it may set up a board of inquiry to look into the matter. When the Commission sets up a board of inquiry, what is the role of a court that is asked to review that decision?

[2] This question arises out of the Commission’s decision to refer Lucien Comeau’s complaints of discrimination to a board of inquiry. On judicial review, a Nova Scotia Supreme Court judge set aside that decision and prohibited the board from proceeding (2009 NSSC 12, 273 N.S.R. (2d) 258). The Nova Scotia Court of Appeal reversed and cleared the way for the board of inquiry to go ahead (2010 NSCA 8, 287 N.S.R. (2d) 329). The difference between the two courts concerned the proper scope of judicial review of the Commission’s decision. The appeal to this Court raises two main questions.

[3] The first concerns the standard of judicial review of the Commission’s decision to refer the complaint to a board of inquiry. My view is that, given the breadth of the Commission’s discretion and the preliminary nature of its decision, a reviewing court should intervene only if there is no reasonable basis in law or on the evidence to support the Commission’s decision. The second question is whether, applying that standard of judicial review, the Commission made any reviewable error in appointing the board of inquiry. In my opinion,

I. Introduction

[1] La Nova Scotia Human Rights Commission (la « Commission ») a pour mandat d’appliquer et de faire respecter la *Human Rights Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 214 (la « Loi »), et le législateur lui confère une grande latitude à cet égard. Lorsqu’elle est saisie d’une allégation de violation de la Loi et que, compte tenu de l’ensemble des circonstances, elle est convaincue de la justification d’un examen, la Commission peut mettre sur pied une commission d’enquête pour examiner la plainte. Quelle doit alors être la démarche du tribunal de révision appelé à contrôler cette décision de la Commission?

[2] Le litige fait suite à la décision de la Commission de renvoyer à une commission d’enquête les allégations de discrimination formulées par Lucien Comeau. Saisi d’une demande de contrôle judiciaire, un juge de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a annulé la décision de la Commission et interdit à la commission d’enquête d’aller de l’avant (2009 NSSC 12, 273 N.S.R. (2d) 258). La Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse a infirmé ce jugement et donné le feu vert à la commission d’enquête (2010 NSCA 8, 287 N.S.R. (2d) 329). Les deux juridictions divergent d’opinion sur la juste portée du contrôle judiciaire auquel est soumise la décision de la Commission. Le pourvoi formé devant notre Cour soulève principalement deux questions.

[3] Premièrement, quelle norme de contrôle judiciaire s’applique à la décision de la Commission de renvoyer la plainte à une commission d’enquête? À mon avis, étant donné l’étendue du pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission et le caractère préliminaire de sa décision, le tribunal de révision ne doit intervenir que lorsque ni la loi ni la preuve n’offrent de fondement raisonnable à la décision de la Commission. Deuxièmement, au regard de cette norme, la Commission a-t-elle commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en nommant la

there was a reasonable basis in law and on the evidence for the Commission's decision here and it made no reviewable error.

[4] I therefore agree with the Court of Appeal that the Commission's decision should be upheld and I would dismiss the appeal.

II. Overview of Facts and Proceedings

A. *Facts*

[5] Lucien Comeau complained to the Nova Scotia Human Rights Commission that the funding arrangements for the French-first-language schools in Halifax discriminated against him and his children on the basis of their Acadian ethnic origin. In order to understand the complaint, some background about school funding in Nova Scotia is required.

[6] In the mid-1990s, Nova Scotia created the Halifax Regional Municipality ("Halifax") by amalgamating the cities of Halifax and Dartmouth, the Town of Bedford and the County of Halifax: the *Halifax Regional Municipality Act*, S.N.S. 1995, c. 3, repealed by the *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18, s. 560 ("MGA"). Later, their school boards were similarly amalgamated, forming the Halifax Regional School Board: the *Establishment of the Halifax Regional School Board*, N.S. Reg. 40/2005. Before amalgamation, the cities of Halifax and Dartmouth provided supplementary funding to their respective school boards. (Provincial law allowed other municipalities to do the same, but no others did.) After amalgamation, Halifax was required by statute to maintain supplementary funding to the schools that had received funding from the former cities of Halifax and Dartmouth: the *Halifax Regional Municipality Act*, s. 84, and, after its repeal, the *MGA*, s. 530. Halifax raised this supplementary funding through taxation and then provided the funds to the relevant school boards — the Halifax and Dartmouth District School Boards at first, and then the Halifax

commission d'enquête? Selon moi, la loi et la preuve offraient en l'espèce un fondement raisonnable à la décision, et la Commission n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle judiciaire.

[4] Je conviens donc avec la Cour d'appel que la décision de la Commission doit être confirmée, et je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

II. Rappel des faits et jugements dont appel

A. *Les faits*

[5] Lucien Comeau a saisi la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse d'une plainte. Il tenait pour discriminatoires sur le fondement de son origine ethnique et de celle de ses enfants — ils sont Acadiens — les modalités de financement des établissements d'enseignement en français langue première de Halifax. Quelques précisions s'imposent sur le financement des écoles en Nouvelle-Écosse pour bien situer la plainte dans son contexte.

[6] Au milieu des années 1990, la Nouvelle-Écosse a créé la Municipalité régionale de Halifax (« Halifax ») par la fusion des villes de Halifax, de Dartmouth et de Bedford et du comté de Halifax (*Halifax Regional Municipality Act*, S.N.S. 1995, ch. 3, abrogée par la *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, ch. 18, art. 560 (« MGA »)). Les conseils scolaires de ces villes et de ce comté ont par la suite fusionné eux aussi pour former le Halifax Regional School Board : *Establishment of the Halifax Regional School Board*, règl. 40/2005 N.-É. Avant la fusion, les villes de Halifax et de Dartmouth offraient un financement supplémentaire à leurs conseils scolaires respectifs (la législation provinciale permettait aux autres municipalités de les imiter, mais aucune ne le faisait). Après la fusion, Halifax était légalement tenue de continuer d'offrir un financement supplémentaire aux écoles auxquelles les anciennes villes de Halifax et de Dartmouth versaient auparavant des fonds (*Halifax Regional Municipality Act*, art. 84; après son abrogation, *MGA*, art. 530). Halifax prélevait ces fonds supplémentaires par voie de taxation puis les versait aux conseils scolaires en cause — d'abord aux

Regional School Board after the school boards' amalgamation. (Some additional funds were also raised and distributed in parts of Halifax other than in the former cities.)

[7] At around the same time as the amalgamation, the Province created the *Conseil scolaire acadien provincial* ("Conseil"), a province-wide public school board that administers French-first-language schools: the *Education Act*, S.N.S. 1995-96, c. 1; the *Establishment of Conseil scolaire acadien provincial*, N.S. Reg. 38/2005. The Conseil's funding came entirely from the Province and, in this respect, it differed from other Nova Scotia school boards, which also receive funding from the municipalities they serve.

[8] Conseil schools did not receive the supplemental funding from Halifax that was given to other public schools in the two former cities. Mr. Comeau took exception to this state of affairs. He is a francophone Acadian parent who had children enrolled in l'École Bois-Joli, one of the three Conseil schools in the former cities. He filed a complaint against Halifax with the Commission in June 2003, and a similar complaint against the Province (specifically, against Service Nova Scotia and Municipal Relations and the Department of Education) in July 2004. (The Province made it clear in oral argument that it does not seek reversal of the Court of Appeal's decision, meaning that the complaint against it is therefore no longer in issue.)

[9] In his complaints, Mr. Comeau relied on ss. 5(1)(a) and (q) of the Act to allege discrimination in respect of the provision of a service or facilities on the basis of ethnic origin. He also alleged violation of his rights under s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Commission appointed an investigator, who filed three similar but separate reports on the complaints. In these reports, the investigator suggested that Mr. Comeau's complaints "would appear to establish a *prima facie* case of discrimination" (A.R., at p. 136). It is worth noting that while the *MGA* did not provide for

conseils des villes de Halifax et de Dartmouth, puis au conseil régional de Halifax après la fusion des conseils scolaires. (Des fonds supplémentaires ont également été prélevés puis distribués par Halifax sur les territoires des autres parties à la fusion.)

[7] Presque simultanément à la fusion, la province a créé le Conseil scolaire acadien provincial (le « Conseil »), un conseil scolaire public chargé de l'administration des établissements d'enseignement en français langue première à la grandeur de la province : *Education Act*, S.N.S. 1995-96, ch. 1; *Establishment of Conseil scolaire acadien provincial*, règl. 38/2005 N.-É. Entièrement financé par la province, le Conseil différerait sur ce point des autres conseils scolaires de la Nouvelle-Écosse, qui recevaient en sus des fonds des municipalités qu'ils desservaient.

[8] Les écoles régies par le Conseil ne bénéficiaient pas du financement supplémentaire consenti par Halifax aux autres écoles publiques des deux anciennes villes, ce dont s'est indigné M. Comeau, un Acadien francophone, père d'enfants inscrits à l'École Bois-Joli, l'une des trois écoles administrées par le Conseil et situées sur le territoire des anciennes villes. En juin 2003, M. Comeau a porté plainte à la Commission contre Halifax puis, en juillet 2004, contre la province (plus précisément contre Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités et le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse). (À l'audience, la province a clairement renoncé à obtenir l'infirmerie de la décision de la Cour d'appel, de sorte que la plainte portée contre elle n'est plus visée par le pourvoi.)

[9] À l'appui de ses allégations, M. Comeau invoque les al. 5(1)a) et q) de la Loi et se prétend victime de discrimination fondée sur l'origine ethnique dans la prestation de services ou la fourniture d'installations. Il allègue en outre la violation des droits que lui garantit l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Commission a nommé un enquêteur, et selon les trois rapports semblables mais distincts que ce dernier a rédigés, les plaintes de M. Comeau [TRADUCTION] « établiraient à première vue l'existence d'une discrimination » (d.a., p. 136). Il vaut la peine de signaler que

supplementary funding to Conseil schools, Halifax received a legal opinion that s. 76 of the *Education Act* would allow it to provide such funding should it wish to do so.

[10] The complaints were put on hold for a time as a result of other litigation raising similar issues. In August 2004, five parents of children in Conseil schools launched proceedings in the Supreme Court of Nova Scotia. These parents contended that the funding scheme in s. 530 of the *MGA* violated the *Charter*, and asked for various constitutional remedies. The Commission decided to defer Mr. Comeau's two complaints pending resolution of this *Charter* challenge. The *Charter* challenge, though, was itself adjourned pending negotiations and proposed legislative amendment. The Commission therefore reactivated the complaints process, and, on November 3, 2006, requested the appointment of a board of inquiry to deal with Mr. Comeau's complaints. At the Commission's request, the Chief Judge of the Nova Scotia Provincial Court appointed such a board on November 9, 2006.

[11] Not long after, on November 23, 2006, an amendment to the *MGA* received Royal Assent. This amendment provided for supplementary funding for Conseil schools in Halifax, retroactive to April 1, 2006 (*An Act to Amend Chapter 18 of the Acts of 1998, the Municipal Government Act*, S.N.S. 2006, c. 38, ss. 1 and 2). As a consequence of this, the parties to the *Charter* challenge settled the matter and signed a consent order dismissing the action.

B. *Proceedings*

- (1) Supreme Court of Nova Scotia, 2009 NSSC 12, 273 N.S.R. (2d) 258 (Boudreau J.)

[12] Halifax applied to the Supreme Court of Nova Scotia for orders quashing the Commission's decision to refer Mr. Comeau's complaint against

même si la *MGA* ne prévoit pas le financement supplémentaire des écoles régies par le Conseil, selon un avis juridique obtenu par Halifax, l'art. 76 de l'*Education Act* lui permettrait d'assurer à son gré ce financement.

[10] L'examen des plaintes a été suspendu pendant un certain temps parce qu'un autre litige soulevait des points semblables. En août 2004, cinq parents d'enfants fréquentant des écoles régies par le Conseil ont en effet intenté une poursuite devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. Ils soutenaient que le système de financement prévu à l'art. 530 de la *MGA* portait atteinte aux droits conférés par la *Charte* et ils réclamaient diverses réparations constitutionnelles. La Commission a décidé de surseoir à l'examen des deux plaintes de M. Comeau jusqu'à ce qu'il soit statué sur la question constitutionnelle. Or, l'examen de celle-ci a lui aussi été suspendu le temps que les parties négocient et que la modification législative proposée soit apportée. La Commission a donc réactivé le dossier. Le 3 novembre 2006, elle a demandé la nomination d'une commission d'enquête chargée de l'examen des plaintes de M. Comeau, et le 9 novembre 2006, le juge en chef de la Cour provinciale de la Nouvelle-Écosse a accédé à sa demande.

[11] Peu de temps après, le 23 novembre 2006, la modification de la *MGA* a obtenu la sanction royale. Dès lors, les écoles de Halifax régies par le Conseil bénéficiaient du financement supplémentaire avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2006 (*An Act to Amend Chapter 18 of the Acts of 1998, the Municipal Government Act*, S.N.S. 2006, ch. 38, art. 1 et 2). Un règlement est donc intervenu dans l'instance fondée sur la *Charte*, et l'action a été rejetée sur consentement.

B. *Jugements dont appel*

- (1) Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, 2009 NSSC 12, 273 N.S.R. (2d) 258 (le juge Boudreau)

[12] Halifax a demandé à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse d'annuler la décision de la Commission de renvoyer à une commission

it to a board of inquiry and prohibiting the board from proceeding. The application was granted. The chambers judge was of the view that, through the referral decision, the Commission had decided that the complaint fell under the Act. This determination was, in his view, one of jurisdiction subject to correctness review. The judge concluded that the absence of jurisdiction was clear and there would be no benefit from a fuller inquiry by the board. The judge considered but rejected the Commission's submission that the board of inquiry had the capacity to consider a jurisdictional challenge and that the court should not intervene until the board of inquiry had ruled on the question. Relying in part on this Court's decision in *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756 ("*Bell* (1971)"), he decided that it was appropriate to intervene at this early stage and to prohibit the board from embarking on a potentially long but ultimately fruitless proceeding.

- (2) Nova Scotia Court of Appeal, 2010 NSCA 8, 287 N.S.R. (2d) 329 (MacDonald C.J.N.S. (Oland and Hamilton J.J.A. concurring))

[13] The Commission and Mr. Comeau successfully appealed to the Nova Scotia Court of Appeal.

[14] The Court of Appeal considered the appropriateness of a superior court intervening "to stifle a Board of Inquiry even before it begins" (para. 16). The court accepted that, in appropriate circumstances, the courts have discretion to prohibit the work of administrative bodies in mid-stream. However, the Court of Appeal referred to cases commenting that this Court's decision in *Bell* (1971) is of doubtful ongoing authority and should not be applied too widely. The Court of Appeal noted that *Bell* (1971) represents a "high watermark when it comes to pre-emptively curtailing administrative decisions" (para. 18). When courts are asked to prohibit the ongoing work of administrative bodies, they should exercise restraint. The appropriate test for judicial intervention at

d'enquête la plainte déposée contre elle par M. Comeau et d'interdire à cette commission d'aller de l'avant. La demande a été accueillie. Le juge en cabinet a opiné qu'en décidant du renvoi, la Commission avait conclu que la plainte tombait sous le coup de la Loi, une conclusion qui, selon lui, portait sur la compétence et appelait l'application de la norme de la décision correcte. Il a estimé que le défaut de compétence était patent et que la tenue d'une enquête complète n'aurait aucune utilité. Il a rejeté après examen la prétention de la Commission selon laquelle la commission d'enquête avait le pouvoir de se pencher sur une contestation de compétence et une cour de justice ne devait intervenir qu'une fois que la commission d'enquête avait statué sur la question. Se fondant en partie sur l'arrêt *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756 (« *Bell* (1971) »), le juge a statué qu'il y avait lieu d'intervenir à ce stade préliminaire et d'empêcher la commission d'entreprendre une enquête susceptible d'être longue et de se révéler infructueuse au final.

- (2) Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, 2010 NSCA 8, 287 N.S.R. (2d) 329 (le juge en chef MacDonald, avec l'appui des juges Oland et Hamilton)

[13] La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a accueilli l'appel interjeté par la Commission et M. Comeau.

[14] La Cour d'appel s'interroge sur l'opportunité de l'immixtion d'une cour supérieure [TRADUCTION] « pour tuer dans l'œuf une commission d'enquête » (par. 16). Elle reconnaît que, dans certaines circonstances, une cour de justice a le pouvoir discrétionnaire d'interdire à un organisme administratif de poursuivre ses travaux. Elle renvoie cependant à des décisions dans lesquelles on se demande si l'arrêt *Bell* (1971) de notre Cour a toujours valeur de précédent et on conclut qu'il ne doit pas être appliqué trop largement. Elle fait observer que *Bell* (1971) représente [TRADUCTION] « un sommet pour ce qui est de couper l'herbe sous le pied d'un tribunal administratif » (par. 18). La cour de justice à qui l'on demande d'interdire à un organisme administratif de poursuivre ses activités doit faire preuve

this early stage of the process is that the tribunal's lack of jurisdiction to deal with the matter is "clear and beyond doubt" (para. 22). This judicial reluctance to interfere while the administrative process is unfolding is the result of "significant deference" to the Commission's broad mandate to investigate complaints and to the Commission's broad discretion to request the appointment of a board of inquiry (paras. 24-29). Applying this approach, the Court of Appeal found that the chambers judge had made two errors.

[15] First, he had erroneously characterized Mr. Comeau's complaints as seeking only legislative reform. In fact, Mr. Comeau had asked for, and the Commission had pointed to the possibility of, other remedies which were not clearly and beyond doubt outside the Commission's mandate (paras. 32-33). Second, the chambers judge had misapprehended the nature of the Commission's decision. All the Commission had done was to refer the complaint to a board of inquiry; the Commission had not decided any issue on its merits. These remained for the board of inquiry to address. Both of these errors represented "palpable and overriding errors of fact" on the part of the chambers judge, while his failure to accord deference to the Commission's decision represented an error of law (paras. 33 and 36 (emphasis deleted); see also para. 37).

[16] In the Court of Appeal's view, it was not clear and beyond doubt that the complaint was outside the board's jurisdiction and the chambers judge had consequently been wrong to intervene. The court allowed the appeal and reinstated the appointment of the board of inquiry.

III. Analysis

A. *The Applicable Standard of Review*

[17] The resolution of two issues separated the chambers judge and the Court of Appeal in their

de retenue. Le critère à appliquer pour déterminer si son intervention est justifiée à ce stade initial de la procédure consiste à se demander si le défaut de compétence du tribunal administratif pour examiner l'affaire est [TRADUCTION] « clair et indubitable » (par. 22). Cette réticence judiciaire à intervenir pendant le déroulement de la procédure administrative s'explique en l'occurrence par [TRADUCTION] « la grande déférence » dont une cour de justice doit faire preuve à l'égard du grand pouvoir discrétionnaire de la Commission en matière d'examen des plaintes et vis-à-vis de son grand pouvoir discrétionnaire de demander la nomination d'une commission d'enquête (par. 24-29). Au terme de ce raisonnement, la Cour d'appel conclut que le juge en cabinet a commis deux erreurs.

[15] Premièrement, il a mal qualifié les plaintes en considérant que M. Comeau demandait uniquement une modification législative. En effet, M. Comeau réclamait — et la Commission avait évoqué la possibilité — d'autres réparations qui n'échappaient pas clairement et indubitablement au mandat de la Commission (par. 32-33). En second lieu, le juge a mal défini la nature de la décision. La seule mesure prise par la Commission avait été de renvoyer la plainte à une commission d'enquête. Elle n'avait tranché aucune question sur le fond. Il appartenait à la commission d'enquête de le faire. Il s'agit de deux [TRADUCTION] « erreurs de fait manifestes et dominantes », et l'omission du juge de déférer à la décision de la Commission équivaut à une erreur de droit (par. 33 et 36 (italiques supprimées); voir également par. 37).

[16] Pour la Cour d'appel, il n'est pas clair et indubitable que la plainte échappait à la compétence de la commission d'enquête, et c'est donc à tort que le juge est intervenu. Elle accueille l'appel et rétablit la nomination de la commission d'enquête.

III. Analyse

A. *La norme de contrôle applicable*

[17] Leurs réponses à deux des questions en litige montrent que le juge en cabinet et la Cour

understanding of the role of the reviewing court in this case. The first relates to the applicable standard of judicial review. This turns mainly on the nature of the Commission's decision. My view is that the Commission's decision was not a determination of its jurisdiction but rather a discretionary decision that an inquiry was warranted in all of the circumstances. That discretionary decision should be reviewed for reasonableness. The second issue raises the related question of when judicial intervention is justified at this preliminary stage of the Commission's work. This turns mainly on the ongoing authority of this Court's decision in *Bell* (1971). In my view, *Bell* (1971) should no longer be followed and courts should exercise great restraint in intervening at this early stage of the process. Further, the reasonableness standard of review, applied in the context of proposed judicial intervention at this preliminary stage of the Commission's work, may be expressed as follows: is there a reasonable basis in law or on the evidence for the Commission's conclusion that an inquiry is warranted? Applying that test here, the Commission's decision should have been allowed to stand.

(1) The Nature of the Commission's Decision

[18] The chambers judge applied the correctness standard of review because he thought that the Commission had made a determination that "the complaint fell under the [Act] and therefore under its jurisdiction" (para. 53). The Court of Appeal disagreed with this characterization of the Commission's decision. Rather than making a decision about its jurisdiction, the Commission had "simply decided to advance the complaint to the next level by establishing an independent Board of Inquiry" (para. 35).

[19] I respectfully agree with the Court of Appeal. The Commission's decision to refer a complaint to a board of inquiry is not a determination of whether the complaint falls within the Act. Rather, within

d'appel conçoivent différemment le rôle du tribunal de révision en l'espèce. La première question est celle de la norme de contrôle applicable, ce qui tient en grande partie à la nature de la décision de la Commission. J'estime que la Commission n'a pas statué sur sa compétence, mais qu'elle a plutôt décidé, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, qu'une enquête était justifiée dans les circonstances. Sa décision discrétionnaire est assujettie à la norme de la décision raisonnable. La seconde question — connexe à la première — est celle de savoir dans quels cas une cour de justice est justifiée d'intervenir à cette étape préliminaire de la procédure de la Commission. La réponse dépend essentiellement de ce que l'arrêt *Bell* (1971) a toujours valeur de précédent ou non. À mon avis, cet arrêt de notre Cour ne devrait plus être suivi, et les cours de justice devraient faire preuve de grande retenue lorsqu'elles sont appelées à intervenir à cette étape initiale du processus. De plus, dans le contexte d'une intervention judiciaire envisagée à ce stade préliminaire de la procédure administrative, la norme de contrôle de la décision raisonnable peut être formulée comme suit : la loi ou la preuve offre-t-elle un fondement raisonnable à la conclusion de la Commission selon laquelle la tenue d'une enquête est justifiée? Au regard de ce critère, force est de conclure que la décision de la Commission aurait dû être confirmée.

(1) Nature de la décision de la Commission

[18] Le juge en cabinet applique la norme de la décision correcte parce que, selon lui, la Commission a conclu que [TRADUCTION] « la plainte tombait sous le coup de la [Loi] et relevait donc de sa compétence » (par. 53). La Cour d'appel exprime son désaccord et estime que la Commission ne s'est pas prononcée sur sa compétence, mais a [TRADUCTION] « simplement décidé de faire passer la plainte à l'étape suivante en mettant sur pied une commission d'enquête indépendante » (par. 35).

[19] J'abonde pour ma part dans le sens de la Cour d'appel. Lorsqu'elle décide de confier l'examen d'une plainte à une commission d'enquête, la Commission ne conclut pas que la plainte tombe

the scheme of the Act, the Commission plays an initial screening and administrative role; it may, for example, decide to refer a complaint to a board of inquiry so that the board can resolve a jurisdictional matter.

[20] The Act sets up a complete regime for the resolution of human rights complaints. Within this regime, the Commission performs a number of functions related to the enforcement and promotion of human rights. With regard to complaints, it acts as a kind of gatekeeper and administrator. Under s. 29 as it read at the relevant time, the Commission was required to “instruct the Director [of Human Rights] or some other officer to inquire into and endeavour to effect a settlement” of a complaint, provided that the complaint is in writing in the prescribed form or that the Commission “has reasonable grounds for believing that a complaint exists”.

[21] Where a complaint is not settled or otherwise determined, the Commission may appoint a board of inquiry to inquire into it (s. 32A(1)). The Commission has a broad discretion as to whether or not to take this step. The Commission may do so if it “is satisfied that, having regard to all circumstances of the complaint, an inquiry therein is warranted” (*Boards of Inquiry Regulations*, N.S. Reg. 221/91, s. 1). There is no legislative requirement that the Commission determine that the matter is within its jurisdiction or that it passes some merit threshold before appointing a board of inquiry; the Commission must simply be “satisfied” having regard to all the circumstances of the complaint that an inquiry is warranted.

[22] Once appointed, a board of inquiry conducts a public hearing into the complaint and decides the matter. The board of inquiry has the authority to determine any question of fact or law required to make a determination on whether there has been a contravention of the Act, and has the power to remedy such contravention (ss. 34(1), (7) and (8)).

sous le coup de la Loi. Suivant le régime législatif, la Commission est plutôt appelée à exercer des fonctions d'examen préalable et d'administration. Elle peut notamment renvoyer la plainte à une commission d'enquête pour que cette dernière tranche une question de compétence.

[20] La Loi établit, pour le règlement des plaintes relatives aux droits de la personne, un régime complet dans le cadre duquel la Commission accomplit un certain nombre de fonctions dans le but de faire respecter et de promouvoir les droits de la personne. Pour ce qui est des plaintes, elle joue en quelque sorte un rôle de gardien et d'administrateur. Suivant l'art. 29 en vigueur au moment considéré en l'espèce, lorsque la plainte était présentée par écrit dans la forme prescrite ou que la Commission a [TRADUCTION] « des motifs raisonnables de croire qu'une plainte existe », la Commission devait « charge[r] le directeur [des droits de la personne] ou un autre fonctionnaire d'étudier et de s'efforcer de régler toute plainte ».

[21] Lorsque la plainte ne fait l'objet d'aucune décision, y compris un règlement, la Commission peut nommer une commission d'enquête pour l'examiner (par. 32A(1)). Elle jouit d'un grand pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de prendre ou non cette mesure. Elle peut opter pour cette avenue lorsqu'elle est [TRADUCTION] « convaincue, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, que l'examen de celle-ci est justifié » (*Boards of Inquiry Regulations*, règl. 221/91 N.-É., art. 1). Elle n'est pas légalement tenue de conclure que l'affaire relève de sa compétence ou que la plainte a un minimum de fondement avant de nommer une commission d'enquête; il lui suffit d'être « convaincue », compte tenu des circonstances relatives à la plainte, que l'examen de celle-ci est justifié.

[22] Une fois nommée, la commission d'enquête tient une audience publique à l'issue de laquelle elle statue sur la plainte. Elle a le pouvoir de trancher toute question de fait ou de droit lorsque cela est nécessaire pour déterminer s'il y a eu contravention à la Loi; elle possède aussi le pouvoir d'ordonner réparation lorsqu'il y a eu contravention (par. 34(1),

There is an appeal to the Court of Appeal from a decision of the board of inquiry on questions of law (s. 36).

[23] What is important here is that a decision to refer a complaint to a board of inquiry is not a determination that the complaint is well founded or even within the purview of the Act. Those determinations may be made by the board of inquiry. In deciding to refer a complaint to a board of inquiry, the Commission's function is one of screening and administration, not of adjudication.

[24] The nature of this role has been recognized in the Nova Scotia case law and in the case law which has developed in relation to the similarly worded provisions of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6: see *Cowan v. Aylward*, 2002 NSCA 76, 205 N.S.R. (2d) 324, at para. 40; *Green v. Human Rights Commission (N.S.)*, 2011 NSCA 47, 303 N.S.R. (2d) 211, at paras. 35-36; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, at para. 53; *Ziindel v. Canada (Attorney General)*, [1999] 4 F.C. 289 (T.D.), at para. 20 ("*Ziindel* (1999)"), aff'd (2000), 195 D.L.R. (4th) 394 (F.C.A.) ("*Ziindel* (2000)"); and *Bell Canada v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada*, [1999] 1 F.C. 113 ("*Bell* (1999)"), at paras. 35-37. While there is some limited assessment of the merits inherent in this screening and administrative role, the Commission is not making any final determination about the complaint's ultimate success or failure: see, e.g., *Cooper*, at para. 53; and *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at p. 899.

[25] Moreover, the Commission's referral decision is a discretionary one. Subsection 32A(1) of the Act provides that the Commission "may" appoint a board. Section 1 of the *Boards of Inquiry Regulations* expands on this permissive language, stating that the Commission "may" appoint a board "if the Commission is satisfied that, having regard

(7) et (8)). Sa décision sur toute question de droit est susceptible d'appel devant la Cour d'appel (art. 36).

[23] Il importe de souligner en l'espèce que même si la Commission décide du renvoi à une commission d'enquête, elle ne conclut pas pour autant que la plainte est fondée ni même qu'elle tombe sous le coup de la Loi, des conclusions qui ressortissent plutôt à la commission d'enquête. Lorsqu'elle confie l'examen d'une plainte à une commission d'enquête, la Commission exerce une fonction d'examen préalable et d'administration; elle ne statue pas au fond.

[24] La nature de ce rôle est reconnue dans la jurisprudence de la Nouvelle-Écosse et dans celle issue de l'application des dispositions analogues de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 : voir *Cowan c. Aylward*, 2002 NSCA 76, 205 N.S.R. (2d) 324, par. 40; *Green c. Human Rights Commission (N.S.)*, 2011 NSCA 47, 303 N.S.R. (2d) 211, par. 35-36; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, par. 53; *Ziindel c. Canada (Procureur général)*, [1999] 4 C.F. 289 (1^{re} inst.), par. 20 (« *Ziindel* (1999) »), conf. par 2000 CanLII 16731 (C.A.F.) (« *Ziindel* (2000) »); *Bell Canada c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1999] 1 C.F. 113 (« *Bell* (1999) »), par. 35-37. Bien que cette fonction d'examen préalable et d'administration suppose nécessairement un minimum d'appréciation du bien-fondé de la plainte, la Commission, lorsqu'elle l'exerce, ne rend aucune décision définitive sur l'issue de la plainte : voir, p. ex., les arrêts *Cooper*, par. 53, et *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, p. 899.

[25] De plus, la décision de la Commission de renvoyer la plainte est de nature discrétionnaire. Le paragraphe 32A(1) de la Loi dispose que la Commission [TRADUCTION] « peut » nommer une commission d'enquête. L'article premier du *Boards of Inquiry Regulations* confirme cette faculté en précisant que la Commission « peut » s'en prévaloir

to all circumstances of the complaint, an inquiry thereinto is warranted” (see *Green*, at para. 5). It is up to the Commission to perform an initial investigation of a complaint and decide whether or not an inquiry is warranted in all of the circumstances.

[26] Having regard to the statutory scheme and the Commission’s role in it, I agree with the Court of Appeal that the chambers judge erred in his characterization of the decision to appoint a board of inquiry. The Commission’s referral decision did not involve the sort of determinations that the chambers judge thought it did. Instead, the Commission’s function was simply one of exercising its statutory discretion to decide whether it was satisfied that, having regard to all of the circumstances of the complaint, an inquiry by a board of inquiry was warranted, a function “more administrative than judicial in nature”: *Losenno v. Ontario Human Rights Commission* (2005), 78 O.R. (3d) 161 (C.A.), at para. 15.

[27] Discretionary decisions by administrative tribunals, such as the Commission’s referral decision in issue here, are normally subject to judicial review on a reasonableness standard: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 53. Halifax, however, relies on the decision of this Court in *Bell* (1971) for the proposition that neat and discrete points of law on which referral decisions rely are reviewed for correctness by the courts and that such review may occur before the administrative tribunal itself has addressed the issue. The continuing authority of *Bell* (1971) was the second point on which the chambers judge and the Court of Appeal disagreed and I turn to it now.

(2) *Bell* (1971)

[28] In *Bell* (1971), Mr. McKay, a black man from Jamaica, complained to the Ontario Human Rights Commission alleging discrimination on the basis of race, colour and place of origin by being refused rental of living accommodations contrary to the *Ontario Human Rights Code*, 1961-62, S.O.

« lorsqu’elle est convaincue, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, que l’examen de celle-ci est justifié » (voir *Green*, par. 5). C’est à la Commission qu’il incombe d’examiner la plainte au préalable et de décider si une enquête est justifiée, compte tenu de l’ensemble des circonstances.

[26] Eu égard au régime législatif et au rôle confié à la Commission, je conviens avec la Cour d’appel que le juge en cabinet a qualifié erronément la décision de nommer une commission d’enquête. En renvoyant la plainte à une commission d’enquête, la Commission n’a pas tiré de conclusions du type invoqué par le juge en cabinet. Elle s’est plutôt contentée d’exercer le pouvoir discrétionnaire que lui conférait la Loi de décider si elle était convaincue, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, que l’examen de celle-ci par une commission d’enquête était justifié. Il s’agit d’une fonction [TRADUCTION] « de nature davantage administrative que judiciaire » : *Losenno c. Ontario Human Rights Commission* (2005), 78 O.R. (3d) 161 (C.A.), par. 15.

[27] La décision discrétionnaire d’un tribunal administratif, tel le renvoi de la plainte en l’espèce, est normalement susceptible de contrôle judiciaire au regard de la norme de la décision raisonnable (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 53). Halifax invoque cependant l’arrêt *Bell* (1971) pour soutenir que les points de droit clairs et nets qui sous-tendent une décision de renvoi commandent la norme de la décision correcte et que le contrôle judiciaire peut intervenir avant que le tribunal administratif ne se prononce lui-même. Le second point qui oppose le juge en cabinet et la Cour d’appel est celui de savoir si l’arrêt *Bell* (1971) a toujours valeur de précédent. Je l’examine ci-après.

(2) *Bell* (1971)

[28] Dans l’affaire *Bell* (1971), M. McKay, un homme de race noire originaire de Jamaïque, avait porté plainte à la Commission des droits de la personne de l’Ontario, alléguant qu’on avait refusé de lui louer un logement à cause de sa race, de sa couleur et de son lieu d’origine, des motifs de

1961-62, c. 93, s. 3, as amended by S.O. 1967, c. 66, s. 1. The *Code* contained anti-discrimination provisions with respect to refusal of “occupancy of any . . . self-contained dwelling unit” (s. 3). The Commission referred the complaint to a board of inquiry whose role was to investigate the matter, determine whether it was supported by the evidence and, if so, recommend a course of action to the Commission. At the outset of the hearing before the board of inquiry, the respondent to the complaint asked that it be dismissed for lack of jurisdiction, contending that the accommodation in question was not a “self-contained dwelling unit” and thus did not fall within the purview of the *Code*. The board refused to make the finding that the premises were not a self-contained dwelling unit because, at that stage of the proceedings, there was no way of knowing whether they were or not.

[29] The respondent then applied to the Supreme Court of Ontario for an order prohibiting the board from proceeding and filed affidavit evidence supporting his contention that the premises were not self-contained. The judge hearing the application found that the premises were not a self-contained dwelling unit and prohibited the board from proceeding with the inquiry. The Court of Appeal reversed on the ground that the judicial intervention by way of prohibition had been premature. As Laskin J.A., as he then was, put it on behalf of a unanimous five-member panel of the Court of Appeal, “if no objection can be taken to the establishment or constitution of the board of inquiry it is premature to seek to stall its proceedings at their inception on the ground of an apprehended error of law . . . which it is assumed the board will make”: *sub nom. R. v. Tarnopolsky, Ex parte Bell*, [1970] 2 O.R. 672, at p. 679. On the further appeal to this Court, the question was whether the respondent, who was convinced that the complaint did not relate to a matter within the purview of the *Code*, was precluded from having that issue determined by a court until the board had done so (p. 769).

[30] A majority of this Court answered the question in the negative and restored the order of the

distinction illicites suivant l’*Ontario Human Rights Code*, 1961-62, S.O. 1961-62, ch. 93, art. 3, mod. par S.O. 1967, ch. 66, art. 1. Le *Code* renfermait des dispositions qui interdisaient de se fonder sur un motif discriminatoire pour [TRADUCTION] « refuser de louer . . . un logement indépendant » à une personne (art. 3). La Commission a renvoyé la plainte à un comité qui avait pour mandat de faire enquête, de déterminer si les allégations étaient étayées par la preuve et, dans l’affirmative, de recommander une mesure. Au début de l’audience, le défendeur a demandé au comité de se déclarer incompetent du fait que le logement en question n’était pas un [TRADUCTION] « logement indépendant » et échappait donc à l’application du *Code*. Le comité d’enquête a refusé de conclure que le logement n’était pas indépendant parce qu’il lui paraissait impossible à ce stade de la procédure de déterminer s’il l’était ou non.

[29] Le défendeur a ensuite demandé à la Cour suprême de l’Ontario d’interdire au comité d’enquête de poursuivre son examen. Il a déposé un affidavit à l’appui de sa prétention selon laquelle le logement n’était pas indépendant. Le juge saisi de la demande a conclu que le logement en question n’était pas indépendant et il a interdit au comité de poursuivre son enquête. La Cour d’appel a infirmé cette décision au motif que l’intervention judiciaire par voie d’interdiction était prématurée. Comme l’a dit le juge Laskin (plus tard juge puis Juge en chef de la Cour) au nom d’une formation unanime de cinq juges de la Cour d’appel, [TRADUCTION] « s’il ne peut être soulevé d’objection à l’établissement ou à la constitution du comité d’enquête, il est prématuré de chercher à en bloquer les procédures dès leur début dans l’appréhension d’une erreur de droit . . . que l’on présume que le comité fera » : *sub nom. R. c. Tarnopolsky, Ex parte Bell*, [1970] 2 O.R. 672, p. 679. Notre Cour a ensuite été appelée à décider si le défendeur, qui se disait convaincu que la plainte alléguait une discrimination dans un domaine non visé par le *Code*, était irrecevable à saisir une cour de justice avant même que le comité d’enquête ne se prononce (p. 769).

[30] Les juges majoritaires ont répondu par la négative et rétabli l’ordonnance par laquelle le

judge at first instance prohibiting the board from continuing with the inquiry. On the subject of prematurity, Martland J., writing for the majority, quoted with approval from *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex parte Northfield (Highgate) Ltd.*, [1957] 1 Q.B. 103. There, Lord Goddard C.J. had addressed the question of when it was appropriate for a court to grant prohibition in an ongoing administrative proceeding on the basis of a point the tribunal had not yet considered. He stated that

it would be impossible and not at all desirable to lay down any definite rule as to when a person is to go to the tribunal or come here for prohibition where the objection is that the tribunal has no jurisdiction. . . . For myself, I would say that where there is a clear question of law not depending upon particular facts . . . there is no reason why the applicants should not come direct to this court for prohibition rather than wait to see if the decision goes against them [Emphasis added; p. 108.]

[31] Relying on this passage, the Court rejected the position adopted by the Court of Appeal that the application for prohibition had been premature. Martland J. noted that the facts about the nature of the premises related only to the structure of the building and did not involve choosing between the conflicting testimonies of witnesses. He took the view that the judge to whom the application for prohibition was made had discretion to grant it or not. However, he had not erred in intervening in this case. The board of inquiry had “no power to deal with alleged discrimination in matters not within the purview of the Act” and the respondent “was not compelled to await the decision of the board on that issue before seeking to have it determined in a court of law. . .” (p. 775). (I should add that the Court was concerned that there might not be any effective judicial review after the board completed its work: see p. 769.)

[32] In the case before us, the chambers judge relied on *Bell* (1971) in deciding that it was appropriate to deal with “the question of the Commission’s

juge de première instance avait interdit au comité de poursuivre son enquête. Au sujet du caractère prématuré, le juge Martland, s’exprimant au nom de la majorité, a cité en l’approuvant l’arrêt *R. c. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex parte Northfield (Highgate) Ltd.*, [1957] 1 Q.B. 103, où le lord juge en chef Goddard avait dit ce qui suit sur les cas dans lesquels il convenait qu’une cour de justice interdise sur demande la poursuite d’une procédure administrative pour un motif non encore examiné par le tribunal administratif :

[TRADUCTION] . . . il serait impossible et tout à fait inopportun d’établir une règle précise pour déterminer dans quels cas la personne qui conteste la compétence d’un tribunal administratif doit s’adresser à celui-ci et dans quels cas elle doit plutôt saisir notre cour d’une demande d’ordonnance d’interdiction . . . Pour ma part, je dirais que lorsque se pose une question de droit manifeste dont le règlement ne dépend pas de faits particuliers . . . rien n’empêche le demandeur de s’adresser directement à notre cour pour obtenir une ordonnance d’interdiction plutôt que d’attendre de voir si la décision lui sera défavorable . . . [Je souligne; p. 108.]

[31] S’appuyant sur ce passage, notre Cour a écarté le point de vue de la Cour d’appel, à savoir qu’il avait été prématuré de demander une ordonnance d’interdiction. Le juge Martland a fait observer que les faits relatifs à la nature des lieux avaient trait uniquement à la structure de l’immeuble et n’obligeaient pas à départager des témoignages contradictoires. Il estimait que le juge avait le pouvoir discrétionnaire de faire droit ou non à la demande d’ordonnance d’interdiction. Selon lui, le juge n’avait cependant pas eu tort d’intervenir. Le comité d’enquête n’avait pas « le pouvoir de se prononcer lorsque la discrimination dont on se plaint tomb[ait] dans un domaine non prévu par la Loi », et le défendeur « n’était pas tenu d’attendre la décision du comité d’enquête sur ce point avant de chercher . . . à le faire [trancher] par une cour de justice » (p. 775). (Il convient de signaler que la Cour craignait qu’il ne puisse y avoir de véritable contrôle judiciaire une fois l’enquête terminée : voir p. 769.)

[32] Dans la présente affaire, le juge en cabinet s’appuie sur l’arrêt *Bell* (1971) pour conclure qu’il convient de statuer préalablement

jurisdiction” at a preliminary stage — indeed, before there had been any determination of whether the complaints fell within the purview of the Act (para. 48). He was of the view that there would be no benefit obtained from “a fuller or expanded factual background . . . in order to adjudicate and decide the application and issues” raised in the prohibition proceedings (para. 48). The Court of Appeal, for its part, noted that courts should take a restrained approach to “pre-emptively curtailing” administrative decisions (para. 18). After referring to cases that cautioned against giving *Bell* (1971) too broad a reading and even questioning its ongoing authority, the Court of Appeal stated that “a tribunal’s work should not be prohibited unless its lack of jurisdiction is ‘clear and beyond doubt’” (para. 22). Applying that test, the Court of Appeal concluded that the board’s lack of jurisdiction was not “clear and beyond doubt” and that the chambers judge should not have prohibited it from conducting its inquiry (para. 34).

[33] I accept *Bell* (1971) to the extent that it stands for the proposition that referral decisions such as the one at issue in this case are subject to judicial review. However, I consider that, beyond that, *Bell* (1971) should no longer be relied on. Subsequent developments in Canadian administrative law have undermined the validity of this precedent to the point that there are compelling reasons for no longer following it: see *R. v. Bernard*, [1988] 2 S.C.R. 833, at pp. 849-50 and 855-58; *R. v. Chaulk*, [1990] 3 S.C.R. 1303, at p. 1353.

[34] There are two aspects of *Bell* (1971) to be considered. One is its holding that whether the premises were “self-contained” was a preliminary jurisdictional question on which the courts owed no deference to the views of the tribunal and with respect to which there was no point in waiting for the tribunal’s decision. Martland J. noted that whether the dwelling was self-contained concerned “an issue of law respecting the scope of the operation of the Act, and on the answer to that question depends the authority of the board to inquire into the complaint of discrimination at all . . . and a wrong decision on

sur [TRADUCTION] « la compétence de la Commission » — avant, donc, qu’il n’y ait de décision quant à savoir si les plaintes tombent sous le coup de la Loi (par. 48). Il estime qu’il n’y aurait aucun avantage à disposer « de données factuelles complètes ou plus détaillées . . . pour statuer sur la demande et trancher les questions » soulevées par les défendeurs (par. 48). Pour sa part, la Cour d’appel fait observer qu’une cour de justice doit faire preuve de modération lorsqu’il s’agit de [TRADUCTION] « couper l’herbe sous le pied » d’un tribunal administratif (par. 18). Après avoir cité des décisions qui mettent en garde contre l’interprétation trop large de l’arrêt *Bell* (1971) et qui jettent même le doute sur sa valeur de précédent, la Cour d’appel déclare qu’« on ne saurait interdire à un tribunal administratif de mener ses travaux que si son défaut de compétence est “clair et indubitable” » (par. 22). Suivant ce critère, elle conclut que le défaut de compétence de la commission d’enquête n’est pas « clair et indubitable » et que le juge en cabinet n’aurait pas dû lui interdire d’examiner la plainte (par. 34).

[33] Je reconnais valeur de précédent à l’arrêt *Bell* (1971) en ce que la Cour y affirme que la décision de renvoyer une plainte, comme celle visée en l’espèce, est susceptible de contrôle judiciaire. J’estime toutefois qu’il n’y a par ailleurs plus lieu de le suivre. L’évolution du droit administratif canadien a affaibli sa valeur de précédent au point où il existe de sérieux motifs de l’écarter : voir *R. c. Bernard*, [1988] 2 R.C.S. 833, p. 849-850 et 855-858; *R. c. Chaulk*, [1990] 3 R.C.S. 1303, p. 1353.

[34] Deux éléments de l’arrêt *Bell* (1971) valent d’être pris en compte. Premièrement, la Cour y conclut que la question de savoir si le logement en cause était « indépendant » constituait une question préliminaire de compétence qui ne commandait aucune déférence judiciaire et qu’il n’y avait pas lieu d’attendre que le tribunal administratif se prononce d’abord. Le juge Martland fait observer que ce point soulevait « une question de droit relativement au champ d’application de la Loi [et que] de la réponse à cette question dépend toute l’autorité du comité d’enquête sur la plainte déclarant

it would not enable the board to proceed further” (p. 775 (emphasis added)). However, under the contemporary Canadian law of judicial review, the question of whether a residence is “self-contained” would not be so quickly labelled as a jurisdictional question on which the courts are entitled to substitute their opinion for that of the board of inquiry: see *Ziindel* (1999), at paras. 44-45; and, more generally, *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, at p. 233; *Dunsmuir*, at para. 59; and *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at para. 18. Moreover, the whole notion of “preliminary questions”, which permeates the reasoning in *Bell* (1971), has long since been abandoned: see, e.g., *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at pp. 1083-90; *Dunsmuir*, at paras. 35-36 and 59; *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332, at paras. 39-45; D. J. M. Brown and J. M. Evans, with the assistance of C. E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at para. 3:4400; and D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), at pp. 57-58 and 61-65. Even more fundamentally, contemporary courts would not so quickly accept that the question of whether a property is “self-contained” could be answered by the abstract interpretive exercise undertaken in *Bell* (1971), conducted without regard to the provision’s context within a specialized, quasi-constitutional human rights regime: *Ontario Human Rights Commission v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536, at pp. 546-47; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, at para. 33; and Mullan (2001), at p. 58.

[35] The second aspect of *Bell* (1971) is its approach to judicial intervention on grounds which have not been considered by the tribunal or before an administrative process has run its course. Since *Bell* (1971), courts, while recognizing that they

qu’il y a eu de la discrimination [et qu’]une décision erronée sur ce point ne permettrait pas [au comité] de poursuivre l’enquête » (p. 775 (je souligne)). Toutefois, suivant les règles actuelles du droit canadien en matière de contrôle judiciaire, la question de savoir si un logement est « indépendant » ne serait pas aussi spontanément qualifiée de question de compétence sur laquelle une cour de justice pourrait substituer son opinion à celle d’un organisme d’enquête : voir *Ziindel* (1999), par. 44-45, et de façon plus générale, les arrêts *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, p. 233; *Dunsmuir*, par. 59, et *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 18. Par ailleurs, la notion même de « questions préliminaires », qui imprègne le raisonnement de la Cour dans l’arrêt *Bell* (1971), a depuis longtemps été abandonnée : voir, p. ex., les arrêts *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, p. 1083-1090; *Dunsmuir*, par. 35-36 et 59; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332, par. 39-45, ainsi que D. J. M. Brown et J. M. Evans, avec le concours de C. E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), par. 3:4400, et D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), p. 57-58 et 61-65. Mais plus fondamentalement encore, de nos jours, une cour de justice ne serait pas aussi encline à convenir que l’on peut déterminer si un logement est « indépendant » en recourant, comme la Cour dans *Bell* (1971), à une interprétation abstraite, sans égard au contexte de la disposition en cause au sein d’un régime de droits de la personne à la fois spécialisé et quasi constitutionnel : *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536, p. 546-547; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, par. 33; Mullan (2001), p. 58.

[35] Le second élément à retenir de l’arrêt *Bell* (1971) est l’approche préconisée à l’égard d’une intervention judiciaire avant l’achèvement du processus administratif ou pour un motif que n’a pas examiné le tribunal administratif. À partir de cet

have a discretion to intervene, have shown restraint in doing so: see, e.g., the authorities reviewed in *C.B. Powell*, at paras. 30-33; *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181, at p. 235; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440, at paras. 60 and 72; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 51; *Violette v. New Brunswick Dental Society*, 2004 NBCA 1, 267 N.B.R. (2d) 205, at para. 14; and *Air Canada v. Lorenz*, [2000] 1 F.C. 494 (T.D.), at paras. 13-15.

[36] While such intervention may sometimes be appropriate, there are sound practical and theoretical reasons for restraint: D. J. Mullan, *Administrative Law* (3rd ed. 1996), at §540; P. Lemieux, *Droit administratif: Doctrine et jurisprudence* (5th ed. 2011), at pp. 371-72. Early judicial intervention risks depriving the reviewing court of a full record bearing on the issue; allows for judicial imposition of a “correctness” standard with respect to legal questions that, had they been decided by the tribunal, might be entitled to deference; encourages an inefficient multiplicity of proceedings in tribunals and courts; and may compromise carefully crafted, comprehensive legislative regimes: see, e.g., *Szciecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 170 N.R. 58 (F.C.A.), at paras. 3-4; *Zündel* (1999), at para. 45; *Psychologist Y v. Board of Examiners in Psychology*, 2005 NSCA 116, 236 N.S.R. (2d) 273, at paras. 23-25; *Potter v. Nova Scotia Securities Commission*, 2006 NSCA 45, 246 N.S.R. (2d) 1, at paras. 16 and 36-37; *Vancouver (City) v. British Columbia (Assessment Appeal Board)* (1996), 135 D.L.R. (4th) 48 (B.C.C.A.), at paras. 26-27; *Mondesir v. Manitoba Assn. of Optometrists* (1998), 163 D.L.R. (4th) 703 (Man. C.A.), at paras. 34-36; *U.F.C.W., Local 1400 v. Wal-Mart Canada Corp.*, 2010 SKCA 89, 321 D.L.R. (4th) 397, at paras. 20-23; Mullan (2001), at p. 58; Brown and Evans, at paras. 1:2240, 3:4100 and 3:4400. Thus, reviewing courts now show more restraint in short-circuiting the decision-making role of the tribunal,

arrêt, même si elles se reconnaissent un pouvoir discrétionnaire d’intervention, les cours de justice l’ont exercé avec retenue (voir, p. ex., la jurisprudence examinée dans l’arrêt *C.B. Powell*, par. 30-33; *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, p. 235; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d’enquête sur le système d’approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 60 et 72; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 51; *Violette c. New Brunswick Dental Society*, 2004 NBCA 1, 267 R.N.-B. (2^e) 205, par. 14; *Air Canada c. Lorenz*, [2000] 1 C.F. 494 (1^{re} inst.), par. 13-15.

[36] Même si une telle intervention peut parfois être indiquée, la retenue se justifie sur les plans pratique et théorique : D. J. Mullan, *Administrative Law* (3^e éd. 1996), §540; P. Lemieux, *Droit administratif : Doctrine et jurisprudence* (5^e éd. 2011), p. 371-372. Une intervention judiciaire hâtive risque de priver le tribunal de révision d’un dossier complet sur la question en litige, elle ouvre la porte à l’assujettissement à la norme de la « décision correcte » de questions de droit qui, si elles avaient été tranchées par le tribunal administratif, auraient pu commander la déférence judiciaire, elle nuit à l’efficacité des recours par la multiplication des procédures administratives et judiciaires et elle risque de compromettre un régime législatif complet que le législateur a soigneusement conçu : voir, p. ex., *Szciecka c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1993), 170 N.R. 58 (C.A.F.), par. 3-4; *Zündel* (1999), par. 45; *Psychologist Y c. Board of Examiners in Psychology*, 2005 NSCA 116, 236 N.S.R. (2d) 273, par. 23-25; *Potter c. Nova Scotia Securities Commission*, 2006 NSCA 45, 246 N.S.R. (2d) 1, par. 16 et 36-37; *Vancouver (City) c. British Columbia (Assessment Appeal Board)* (1996), 135 D.L.R. (4th) 48 (C.A.C.-B.), par. 26-27; *Mondesir c. Manitoba Assn. of Optometrists* (1998), 163 D.L.R. (4th) 703 (C.A. Man.), par. 34-36; *U.F.C.W., Local 1400 c. Wal-Mart Canada Corp.*, 2010 SKCA 89, 321 D.L.R. (4th) 397, par. 20-23; Mullan (2001), p. 58; Brown et Evans, par. 1:2240, 3:4100 et 3:4400. Les tribunaux de révision manifestent donc de nos jours une retenue accrue

particularly when asked to review a preliminary screening decision such as that at issue in *Bell* (1971).

[37] Moreover, contemporary administrative law accords more value to the considered opinion of the tribunal on legal questions, whether the tribunal's ruling is ultimately reviewable in the courts for correctness or reasonableness: *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, at para. 89; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 25; *C.B. Powell*, at para. 32; and *Brown and Evans*, at para. 3:4400.

[38] For these reasons, *Bell* (1971) should no longer be followed in relation to its approach to preliminary jurisdictional questions or when judicial intervention is justified in an ongoing administrative process.

[39] How, then, should the chambers judge have approached Halifax's application for prohibition?

[40] First, he ought to have applied the standard of reasonableness to the Commission's decision to refer the complaint to a board of inquiry. He should not have asked whether the Commission had correctly determined that the complaint was within the purview of the Act, but whether the Commission had reasonably concluded that, having regard to all the circumstances, an inquiry was warranted.

[41] Second, the chambers judge should have exercised restraint in intervening to prohibit a determination by the board of inquiry as to whether the complaints fell within the purview of the Act. With the benefit of hindsight, we can see that the risks of this course of action resulting in an inefficient multiplicity of proceedings and delay materialized

lorsqu'il s'agit de court-circuiter le rôle décisionnel du tribunal administratif, spécialement lorsqu'on leur demande de réviser une décision rendue à l'issue d'un examen préalable comme celle en cause dans l'affaire *Bell* (1971).

[37] Qui plus est, le droit administratif contemporain reconnaît une valeur accrue à l'opinion réfléchie d'un tribunal administratif sur une question de droit, et ce, que la décision de ce dernier soit ultimement susceptible de contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable : *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 89; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 25; *C.B. Powell*, par. 32; *Brown et Evans*, par. 3:4400.

[38] C'est pourquoi l'arrêt *Bell* (1971) ne devrait plus être suivi pour ce qui est du sort réservé aux questions préliminaires de compétence et des conditions auxquelles une cour de justice est admise à intervenir dans un processus administratif en cours.

[39] Quelle aurait donc dû être la démarche du juge en cabinet vis-à-vis de la demande d'ordonnance d'interdiction présentée par Halifax?

[40] En premier lieu, il aurait dû appliquer la norme de la décision raisonnable au renvoi de la plainte à une commission d'enquête, et non se demander si la Commission avait correctement conclu que la plainte tombait sous le coup de la Loi. Il aurait plutôt fallu qu'il détermine si la Commission avait raisonnablement conclu, compte tenu de l'ensemble des circonstances, que la tenue d'une enquête était justifiée.

[41] En second lieu, appelé à interdire à la commission d'enquête de décider si les plaintes tombaient sous le coup de la Loi, le juge en cabinet aurait dû faire preuve de retenue. Avec le recul, force est de constater que les risques inhérents à la démarche adoptée en l'espèce, à savoir la prolongation indue de l'instance et la multiplication

here — and in a dramatic fashion. Nearly nine years and three levels of court proceedings after Mr. Comeau filed his complaints, this proceeding has only reached the end of the beginning. Only now can the board of inquiry appointed in November 2006 finally begin to address the substance of Mr. Comeau's complaints and the objections by Halifax and the province to them.

(3) Applying the Standard of Review to the Commission's Screening Decision

[42] As we have seen, there are two aspects of the jurisprudence about judicial review of screening decisions sought in the midst of an ongoing administrative tribunal process. The first relates to the applicable standard of review and is concerned mainly with the outcome of the decision-making process. The standard of review ensures that the reviewing court gives due deference to the administrative decision maker. The second relates to the risks of premature intervention. The focus here is mainly on the process and the concern for efficiency, the minimization of costs and the preservation of the administrative scheme's integrity. Of course, this second aspect also resembles the first in its desire that courts should enjoy the benefit of considered administrative decisions, and should pay deference to those decisions where appropriate.

[43] While these two aspects are well entrenched in the jurisprudence, it is artificial to separate the analysis in this way in the context of judicial review of a preliminary screening decision such as the one in issue here. Where, as here, reasonableness is the applicable standard of review, a more straightforward approach is to bring these two aspects together in the application of the standard of review. The reviewing court's approach must reflect the appropriate level of judicial deference both to the substance of the administrative tribunal's decision and to its ongoing process.

inutile des procédures, se sont matérialisés, et pas qu'un peu. En effet, alors que près de neuf années se sont écoulées depuis le dépôt des plaintes par M. Comeau et que trois juridictions de degrés différents se sont penchées sur la question, le dénouement de l'affaire n'est toujours pas en vue. Ce n'est qu'aujourd'hui que la commission d'enquête nommée en novembre 2006 pourra enfin commencer à examiner sur le fond les plaintes de M. Comeau et les objections formulées par Halifax et par la province.

(3) Application de la norme de contrôle à la décision préalable de la Commission

[42] Nous avons vu qu'il y a deux aspects à la jurisprudence relative au contrôle judiciaire d'une décision rendue à l'issue d'un examen préalable lorsque ce contrôle est demandé pendant le déroulement d'une procédure devant un tribunal administratif. Le premier concerne la norme de contrôle applicable et s'intéresse surtout à l'issue du processus décisionnel. La norme de contrôle garantit que le tribunal de révision fait preuve de la déférence voulue envers le décideur administratif. Le second a trait aux risques que présente l'intervention judiciaire prématurée. Il s'attache surtout au processus, et un souci d'efficacité, de diminution des coûts et d'intégrité du régime administratif le sous-tend. Évidemment, ce second aspect s'apparente au premier en ce qu'il formule le vœu que les cours de justice bénéficient de décisions administratives réfléchies et défèrent, s'il y a lieu, à ces décisions.

[43] Ces deux aspects sont bien enracinés dans la jurisprudence, mais il est artificiel de scinder l'analyse ainsi lorsqu'il s'agit de contrôler la décision préliminaire rendue à l'issue d'un examen préalable, telle la décision considérée en l'espèce. Lorsque, comme dans la présente affaire, la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable, la fusion des deux aspects simplifie son application. Le tribunal de révision doit, dans sa démarche, manifester le degré de déférence voulu envers le tribunal administratif tant à l'égard de la décision au fond que de la procédure en cours.

[44] Reasonableness as a standard of review reflects the appropriate deference to the administrative decision maker. It recognizes that certain questions that come before administrative tribunals do not lend themselves to a single result; administrative decision makers have “a margin of appreciation within the range of acceptable and rational solutions”: *Dunsmuir*, at para. 47 (emphasis added). Reasonableness is a concept that must be applied in the particular context under review. The range of acceptable and rational solutions depends on the context of the particular type of decision making involved and all relevant factors: *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paras. 17-18 and 23. As was said in *Khosa*, reasonableness is a single concept that “takes its colour” from the particular context (para. 59). In this case, both the nature of the Commission’s role in deciding to move to a board of inquiry and the place of that decision in the Commission’s process are important aspects of that context and must be taken into account in applying the reasonableness standard.

[45] In my view, the reviewing court should ask whether there was any reasonable basis on the law or the evidence for the Commission’s decision to refer the complaint to a board of inquiry. This formulation seems to me to bring together the two aspects of the jurisprudence to ensure that both the decision and the process are treated with appropriate judicial deference.

[46] There is precedent for taking this approach. Particularly helpful is the decision of Evans J. (as he then was) in *Zündel* (1999). While this is a pre-*Dunsmuir* decision, the approach is completely consistent with that set out by the Court in that case. *Zündel* (1999) concerned an application for judicial review of the Canadian Human Rights Commission’s decision to request the appointment of a Human Rights Tribunal to inquire into certain complaints made to the Commission. While the legislative scheme in issue in *Zündel* (1999) was not identical to that in the Nova Scotia Act, the power of the Canadian Human Rights Commission to request the appointment of a Tribunal is conferred

[44] La norme de contrôle de la décision raisonnable traduit la déférence qui s’impose envers le décideur administratif. Elle reconnaît que certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n’appellent pas une seule solution précise et qu’« [i]l est loisible au [décideur] administratif d’opter pour l’une ou l’autre des différentes solutions rationnelles acceptables » : *Dunsmuir*, par. 47 (je souligne). Le caractère raisonnable s’apprécie en fonction du contexte particulier considéré. Les différentes solutions rationnelles acceptables varient selon le contexte du type particulier de décision et de tous les facteurs pertinents (*Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 17-18 et 23). Comme le dit la Cour dans l’arrêt *Khosa*, la raisonnabilité constitue une notion unique qui « s’adapte » au contexte particulier (par. 59). En l’espèce, tant la nature de la fonction exercée par la Commission en décidant de nommer une commission d’enquête que le stade auquel intervient cette décision dans la procédure administrative constituent des éléments contextuels importants dont il faut tenir compte pour appliquer la norme de la décision raisonnable.

[45] À mon avis, le tribunal de révision doit se demander si la loi ou la preuve offrait un fondement raisonnable à la décision de la Commission de renvoyer la plainte à une commission d’enquête. Cette démarche me paraît concilier les deux aspects de la jurisprudence de sorte que la décision et le processus fassent l’objet de la déférence judiciaire voulue.

[46] Il existe des précédents à l’appui de cette approche. Dans l’affaire *Zündel* (1999), la décision est particulièrement instructive et la démarche s’accorde tout à fait avec celle établie postérieurement par notre Cour dans l’arrêt *Dunsmuir*. Le juge Evans (plus tard juge à la Cour d’appel fédérale) était saisi d’une demande de contrôle judiciaire visant la décision de la Commission canadienne des droits de la personne de demander la désignation d’un tribunal des droits de la personne pour enquêter sur certaines plaintes. Même si le régime législatif en cause dans cette affaire différerait de celui considéré en l’espèce, le pouvoir de la Commission canadienne des droits de la personne

in words virtually identical to those in the Nova Scotia *Boards of Inquiry Regulations*. The federal Commission, at any stage after the filing of a complaint, “may request the Chairperson of the Tribunal to institute an inquiry into the complaint if the Commission is satisfied that, having regard to all the circumstances of the complaint, an inquiry is warranted” (s. 49(1) of the *Canadian Human Rights Act*, as amended by S.C. 1998, c. 9, s. 27). Evans J. held that he should only intervene to prohibit continuation of the inquiry if satisfied that “there [was] no rational basis in law or on the evidence to support the Commission’s decision that an inquiry by a Tribunal is warranted in all the circumstances of the complaints” (para. 49).

[47] While I would use the word “reasonable” rather than “rational”, I do not think there is any difference in substance between the two formulations. As the Court said in *Dunsmuir*, a result reached by an administrative tribunal is reasonable where it can be “rationally supported” (para. 41).

[48] In my view, this formulation is an appropriate way to reflect, in the context of the Nova Scotia statutory scheme, both the appropriate standard of review and the judicial reluctance to intervene in relation to the Commission’s decision to refer a complaint to a board of inquiry. I reach this conclusion for several reasons.

[49] First, this threshold for judicial intervention is firmly tied to the reasonableness standard of judicial review. In the context of the broad discretion given to the Commission to refer a complaint for inquiry, reasonableness review must focus primarily on whether there is any basis in reason for such an inquiry. The test of any reasonable basis on the law or the evidence seems to me to appropriately reflect this requirement.

[50] Second, this formulation, in my view, is well adapted to the particular role which the legislation gives to the Commission, a role which has been

de demander la désignation d’un tribunal était conféré par un libellé presque identique à celui du *Boards of Inquiry Regulations* de la Nouvelle-Écosse. La commission fédérale pouvait, à toute étape postérieure au dépôt de la plainte, « demander au président du Tribunal de désigner un membre pour instruire la plainte, si elle est convaincue, compte tenu des circonstances relatives à celle-ci, que l’instruction est justifiée » (par. 49(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 27). Le juge Evans a estimé qu’il ne pouvait faire cesser l’instruction que s’il était convaincu « que la Commission ne pouvait s’appuyer sur aucun motif rationnel en droit, ni sur aucune preuve pour décider qu’une instruction par un Tribunal est justifiée compte tenu de toutes les circonstances » (par. 49).

[47] Même si je préfère le terme « raisonnable » à celui de « rationnel », je ne crois pas qu’il existe une différence véritable entre les deux. Comme le dit la Cour dans l’arrêt *Dunsmuir*, la décision du tribunal administratif est raisonnable dès lors qu’elle a « un fondement rationnel » (par. 41).

[48] À mon avis, cette formulation du critère applicable tient dûment compte, dans le contexte du régime législatif néo-écossais, à la fois de la norme de contrôle qui convient et de la réticence judiciaire à réformer la décision de la Commission de renvoyer une plainte à une commission d’enquête. J’arrive à cette conclusion pour plusieurs raisons.

[49] Premièrement, cette condition minimale de l’intervention judiciaire est bien arrimée à la norme de la décision raisonnable. Vu le grand pouvoir discrétionnaire de la Commission de renvoyer une plainte à une commission d’enquête, le contrôle au regard de la norme de la décision raisonnable doit essentiellement s’attacher à la question de savoir si quelque élément fondé sur la raison justifiait la tenue d’une enquête. Le critère voulant que la loi ou la preuve doive offrir un fondement raisonnable paraît bien satisfaire à cette exigence.

[50] Deuxièmement, le critère que je formule convient bien, selon moi, aux fonctions particulières « d’administration et d’examen préalable »

described by this Court as “an administrative and screening” role (*Cooper*, at p. 893). While no doubt the Commission, in deciding to refer for inquiry, has some quite limited role to screen the merits of the complaint, its task is not to decide the issues which underlie its decision to proceed to the next stage; these are left to the board of inquiry (*Zündel* (2000), at para. 4). By not focussing solely on the merits of the complaint, the formulation I propose recognizes that the Commission might decide to appoint a board of inquiry in order to allow the board, after a full hearing, to decide a jurisdictional or other important legal point. This would provide a reasonable basis for the Commission’s decision.

[51] Third, this formulation reflects the appropriate deference to the Commission’s process. Just as reasonableness requires appropriate deference to a tribunal’s decision, it also implies appropriate deference to its processes of decision-making. The proposed formulation makes it clear that reviewing courts should be reluctant to intervene before a board of inquiry has addressed the substance of the points with respect to which the application for judicial review is brought. A reviewing court should take into account the benefit of having the board’s considered view of the point raised on review as well as the risks of an unnecessary multiplication of issues and delay as was caused by premature judicial intervention in this case. Only where there is no reasonable basis in law or on the evidence to support the Commission’s decision that an inquiry by a board of inquiry is warranted in all the circumstances would it be appropriate to overcome judicial reluctance to intervene.

[52] Finally, this approach is consistent not only with case law on judicial review of decisions to refer complaints for adjudication, but also with the modern law concerning the discretion in relation to intervening by way of judicial review in ongoing administrative proceedings. As to the former, I refer for example not only to *Zündel* (1999), but also

que la loi attribue à la Commission (*Cooper*, p. 893). Certes, la Commission soupèse quelque peu la plainte pour décider si les allégations justifient la tenue d’une enquête, mais il ne lui appartient pas de statuer sur les points qui sous-tendent sa décision de passer à l’étape suivante; cette tâche incombe à la commission nommée (*Zündel* (2000), par. 4). Comme il ne s’attache pas uniquement au bien-fondé de la plainte, le critère que je formule reconnaît à la Commission la faculté de décider de nommer une commission d’enquête afin que cette dernière puisse, au terme d’une audition complète, trancher toute question de droit importante, y compris une question de compétence. Dès lors, la décision de la Commission en l’espèce aurait un fondement raisonnable.

[51] Troisièmement, le critère préconisé traduit la déférence dont il convient de faire preuve envers la procédure de la Commission. La norme de la décision raisonnable commande une juste déférence envers non seulement la décision d’un tribunal administratif, mais également son processus décisionnel. Il découle clairement du critère que le tribunal de révision doit hésiter à intervenir avant que la commission d’enquête n’ait examiné au fond les points qui sous-tendent la demande de contrôle judiciaire. Aussi, le tribunal de révision doit tenir compte de l’avantage qu’il y aurait à disposer de l’opinion réfléchie de la commission d’enquête et demeurer consciente du risque que l’affaire se prolonge indûment et que les questions à débattre se multiplient inutilement comme en l’espèce à cause d’une intervention judiciaire prématurée. Le tribunal de révision ne devrait surmonter sa réticence à intervenir que lorsque la loi ou la preuve n’offre aucun fondement raisonnable à la décision de la Commission selon laquelle, compte tenu de l’ensemble des circonstances, il est justifié de nommer une commission d’enquête.

[52] Enfin, cette approche se concilie non seulement avec la jurisprudence relative au contrôle judiciaire de la décision de renvoyer une plainte à un organisme décisionnel, mais aussi avec l’état du droit actuel en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire d’intervenir par voie de contrôle judiciaire dans une procédure administrative en cours.

to other cases in the federal courts in relation to the similarly worded powers of the Canadian Human Rights Commission to request referral of complaints to the Human Rights Tribunal: see, e.g., *Bell* (1999); and *Canada (National Research Council) v. Zhou*, 2009 FC 164 (CanLII). As to the latter, I refer to decisions such as *Lorenz, Psychologist Y, C.B. Powell*, and the other cases and texts to which I referred earlier in my reasons on this point.

[53] I conclude that in reviewing the Commission's decision to request appointment of a board of inquiry to inquire into these complaints, the reviewing court should ask itself whether there is any reasonable basis in law or on the evidence to support that decision.

B. Did the Commission Make a Reviewable Error?

[54] I agree with the Court of Appeal that the Commission's referral decision should not be disturbed. While Mr. Comeau's complaint faces some challenging legal hurdles, my view is that there was a reasonable basis, provided primarily by the novelty and complexity of the complaints, for the Commission to be satisfied that an inquiry was warranted in all of the circumstances. It is not our role to opine on the merits or otherwise of the complaint, but I will briefly explain why I think that the Commission's referral decision meets this standard.

[55] Mr. Comeau alleged that Halifax had "treated, and continue[d] to treat, [him] and [his] children differentially on account of [their] ethnic origin (Acadian) by levying the supplementary tax . . . and by not providing any of the funds generated by the supplementary tax to the [Conseil]" (A.R., at p. 119). Mr. Comeau contended that this differential treatment violated ss. 5(1)(a) and (q) of

Pour le premier élément, je pense notamment au jugement *Ziindel* (1999), mais aussi à d'autres décisions des cours fédérales portant sur le pouvoir conféré à la Commission canadienne des droits de la personne, par un libellé semblable, de renvoyer une plainte à un tribunal des droits de la personne : voir, p. ex., *Bell* (1999); *Conseil national de recherches du Canada c. Zhou*, 2009 CF 164 (CanLII). Pour ce qui est du second élément, je me réfère entre autres aux arrêts *Lorenz, Psychologist Y et C.B. Powell*, ainsi qu'aux autres décisions et aux ouvrages dont je fais précédemment mention sur ce point.

[53] Je conclus que le tribunal de révision qui contrôle la décision de la Commission de demander la nomination d'une commission chargée d'enquêter sur une plainte doit se demander si la loi ou la preuve offre un fondement raisonnable à cette décision.

B. La Commission a-t-elle commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire?

[54] Je conviens avec la Cour d'appel qu'il n'y a pas lieu d'intervenir relativement à la décision de la Commission de renvoyer la plainte à une commission d'enquête. Le recours de M. Comeau devra encore franchir d'importants obstacles juridiques, mais j'estime, étant donné surtout la nouveauté et la complexité des plaintes, que la Commission pouvait raisonnablement se dire convaincue, au vu de l'ensemble des circonstances, que la tenue d'une enquête était justifiée. Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur la plainte, en particulier sur son bien-fondé. Cependant, je juge néanmoins opportun d'expliquer brièvement en quoi le renvoi de la plainte par la Commission satisfait selon moi à ce critère.

[55] M. Comeau a allégué que Halifax [TRADUCTION] « [les] a[vait] traités et continu[ait] de [les] traiter différemment, [ses] enfants et [lui], du fait de [leur] origine ethnique (acadienne), en les assujettissant à une taxe supplémentaire . . . sans verser au [Conseil] une partie des fonds ainsi prélevés » (d.a., p. 119). Il a soutenu que cette différence de traitement allait à l'encontre des al. 5(1)(a) et (q) de

the Act. (He also contended that it violated his s. 15 *Charter* rights, but the Commission has made clear that it does not intend to pursue this aspect of his claim.)

[56] In this appeal, Halifax presents a number of arguments as to why the Commission erred in deciding to refer Mr. Comeau's complaint to a board of inquiry. It argues that the funding regime was not arbitrary or discriminatory; that at the relevant time Nova Scotia municipal bodies lacked the statutory authority to provide supplementary funding to the Conseil; that the amendments to the *MGA* have rendered Mr. Comeau's complaint moot or *res judicata*; that language is not a protected characteristic under the Act because it does not fall under s. 5(1)(q)'s reference to ethnic origin; and that s. 6(a) of the Act, which shields "the provision of or access to services or facilities [and] the conferring of a benefit on or the providing of a protection to youth or senior citizens" from scrutiny under the Act, exempts school funding from the Act's purview.

[57] The Commission's investigator addressed many of these points in his reports. He was of the view that the funding situation might have constituted differential treatment on the basis of ethnic origin, and that this differential treatment might have prevented Conseil schools from providing some services. On the basis of a legal opinion drafted by Halifax's municipal solicitor, the investigator also thought that Halifax might have had the legal authority to correct the situation by providing supplementary funding to Conseil schools (A.R., at pp. 130, 134 and 136). He considered that a possible remedy could be requiring Halifax to provide such funding, perhaps retroactively (A.R., at p. 133). (It is worth noting in this regard that Mr. Comeau's complaint covers a period that begins before the period covered by the retroactive amendments to the *MGA*.) Moreover, the investigator was of the view that the intent of s. 6(a) was to protect programs for youth and seniors from complaints of age discrimination; the provision, interpreted in this

la Loi. (Il a ajouté qu'elle violait les droits que lui garantit l'art. 15 de la *Charte*, mais la Commission a bien précisé qu'elle n'entendait pas présenter ce volet de la plainte à la commission d'enquête.)

[56] Dans le présent pourvoi, Halifax fait valoir un certain nombre de raisons pour lesquelles la Commission aurait eu tort de renvoyer la plainte de M. Comeau à une commission d'enquête. Elle soutient que le régime de financement n'était ni arbitraire ni discriminatoire, qu'au moment considéré les conseils municipaux de la Nouvelle-Écosse n'avaient pas le pouvoir légal de verser des fonds supplémentaires au Conseil, que les modifications apportées à la *MGA* ont fait en sorte que la plainte de M. Comeau devienne théorique ou qu'il y ait chose jugée, que la langue n'est pas une caractéristique protégée par la Loi en ce qu'elle ne participe pas de l'« origine ethnique » visée à l'al. 5(1)q) et que l'al. 6a) de la Loi, qui écarte tout examen fondé sur la Loi [TRADUCTION] « en matière de prestation de services, de fourniture d'installations ou d'accès à ces services et installations, lorsqu'il s'agit d'accorder un avantage ou une protection à des jeunes ou à des personnes âgées », soustrait le financement des écoles à l'application de la Loi.

[57] L'enquêteur de la Commission aborde bon nombre de ces points dans ses rapports. Il se dit d'avis que les modalités de financement pourraient équivaloir à une différence de traitement fondée sur l'origine ethnique et que cette différence de traitement pourrait empêcher les écoles régies par le Conseil d'offrir certains services. Sur la foi de l'avis juridique du procureur de la municipalité, l'enquêteur estime également que Halifax pourrait avoir le pouvoir légal de corriger la situation en versant des fonds supplémentaires aux écoles du Conseil (d.a., p. 130, 134 et 136). Il affirme qu'une réparation possible pourrait consister à obliger Halifax à verser les fonds en question, peut-être avec effet rétroactif (d.a., p. 133). (Il vaut la peine de signaler à ce propos que la période visée par la plainte de M. Comeau débute avant celle à laquelle s'appliquent les modifications rétroactives apportées à la *MGA*.) De plus, l'enquêteur opine que l'al. 6a) a pour objet de protéger les programmes destinés aux jeunes et aux personnes âgées contre

way, would not shield programs that benefit some young people and not others in a discriminatory way (A.R., at p. 133).

[58] With respect, Halifax's submissions on Mr. Comeau's complaint, whatever their ultimate validity, are largely beside the point in a judicial review of a referral decision such as the one before the Court in this appeal. It is not this Court's role to assess the complaint. This Court's role is limited to assessing the Commission's decision to refer the complaint to a board of inquiry. In making its referral decision, the Commission had the investigator's reports before it. Without expressing any opinion on the merits of Mr. Comeau's complaint, I am of the view that these reports, along with the surrounding circumstances, provided a reasonable basis for the Commission to refer Mr. Comeau's novel and complex complaints to a board of inquiry which, of course, would be entitled, among other things, to enter into a detailed consideration of the merits of Halifax's objections.

[59] I conclude that, whatever the ultimate merit of Mr. Comeau's novel and complex complaints might be, the Commission had a reasonable basis for concluding that an inquiry before a board of inquiry was warranted in all of the circumstances.

IV. Disposition

[60] I would dismiss the appeal, with costs to both the Commission and Mr. Comeau.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: Halifax Regional Municipality, Halifax.

Solicitors for the respondent the Nova Scotia Human Rights Commission: Merrick Jamieson Sterns Washington & Mahody, Halifax.

Solicitor for the respondent Lucien Comeau: Université de Moncton, Moncton.

les allégations de discrimination fondée sur l'âge. Dans cette optique, l'alinéa ne protégerait pas les programmes dont seuls certains jeunes bénéficient pour des motifs discriminatoires (d.a., p. 133).

[58] À mon humble avis, même si elles se révélaient valables au final, les prétentions de Halifax concernant la plainte de M. Comeau sont en grande partie dénuées de pertinence dans le cadre du contrôle judiciaire d'une décision comme celle qui est contestée en l'espèce. Il n'appartient pas à notre Cour d'apprécier la plainte. Son rôle se borne à évaluer la décision de la Commission de renvoyer la plainte à une commission d'enquête, décision pour laquelle la Commission disposait des rapports de l'enquêteur. Sans exprimer quelque opinion que ce soit sur le bien-fondé de la plainte de M. Comeau, j'estime que ces rapports et les circonstances de l'espèce offraient un fondement raisonnable à la décision de la Commission de renvoyer les allégations à la fois complexes et nouvelles formulées par M. Comeau à une commission d'enquête qui serait évidemment admise, entre autres, à examiner en détail l'assise des objections de Halifax.

[59] Quel que soit le sort réservé ultimement aux allégations nouvelles et complexes de M. Comeau, je conclus qu'il y avait un fondement raisonnable à la conclusion de la Commission suivant laquelle, compte tenu de l'ensemble des circonstances, la tenue d'une enquête par une commission d'enquête était justifiée.

IV. Dispositif

[60] Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et d'adjudger les dépens à la Commission et à M. Comeau.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelante : Halifax Regional Municipality, Halifax.

Procureurs de l'intimée Nova Scotia Human Rights Commission : Merrick Jamieson Sterns Washington & Mahody, Halifax.

Procureur de l'intimé Lucien Comeau : Université de Moncton, Moncton.

Solicitor for the respondent Her Majesty the Queen in Right of the Province of Nova Scotia: Attorney General of Nova Scotia, Halifax.

Solicitor for the intervener the Canadian Human Rights Commission: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.

Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Nouvelle-Écosse : Procureur général de la Nouvelle-Écosse, Halifax.

Procureur de l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne : Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa.