

The British Columbia Human Rights Commission, the Commissioner of Investigation and Mediation, the British Columbia Human Rights Tribunal and Andrea Willis *Appellants*

v.

Robin Blencoe *Respondent*

and

Irene Schell *Intervener*

and

The Attorney General for Ontario, the Attorney General of British Columbia, the Saskatchewan Human Rights Commission, the Ontario Human Rights Commission, the Nova Scotia Human Rights Commission, the Manitoba Human Rights Commission, the Canadian Human Rights Commission, the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, the British Columbia Human Rights Coalition and the Women's Legal Education and Action Fund *Intervenors*

INDEXED AS: BLENCOE v. BRITISH COLUMBIA (HUMAN RIGHTS COMMISSION)

Neutral citation: 2000 SCC 44.

File No.: 26789.

2000: January 24; 2000: October 5.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE BRITISH COLUMBIA COURT OF APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Application — Human Rights Commission — Commission implementing specific governmental program and exercising statutory authority — Commission independent

La British Columbia Human Rights Commission, le Commissioner of Investigation and Mediation, le British Columbia Human Rights Tribunal et Andrea Willis *Appelants*

c.

Robin Blencoe *Intimé*

et

Irene Schell *Intervenante*

et

Le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Colombie-Britannique, la Saskatchewan Human Rights Commission, la Commission ontarienne des droits de la personne, la Nova Scotia Human Rights Commission, la Commission des droits de la personne du Manitoba, la Commission canadienne des droits de la personne, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la British Columbia Human Rights Coalition et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: BLENCOE c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (HUMAN RIGHTS COMMISSION)

Référence neutre: 2000 CSC 44.

N° du greffe: 26789.

2000: 24 janvier; 2000: 5 octobre.

Présents: Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Application — Commission des droits de la personne — Commission mettant en œuvre un programme gouvernemental particulier et exerçant un pouvoir conféré par la loi

from government and acting judicially — Whether Canadian Charter of Rights and Freedoms applicable to Commission's actions — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 32.

Constitutional law — Charter of Rights — Liberty and security of person — Sexual harassment complaints filed against respondent before Human Rights Commission — Lengthy delay in processing complaints — Whether respondent's constitutional rights to liberty and security of person engaged — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7.

Administrative law — Abuse of process — Delay — Sexual harassment complaints filed against respondent before Human Rights Commission — Lengthy delay in processing complaints — Whether respondent's ability to have fair hearing compromised — Whether lengthy delay amounted to denial of natural justice or abuse of process.

In March 1995, while serving as a minister in the Government of British Columbia, the respondent was accused by one of his assistants of sexual harassment. A month later, the premier removed the respondent from Cabinet and dismissed him from the NDP caucus. In July and August of 1995, two complaints of discriminatory conduct in the form of sexual harassment were filed with the British Columbia Council of Human Rights (now the British Columbia Human Rights Commission) against the respondent by two other women, W and S. The complaints centered around various incidents of sexual harassment alleged to have occurred between March 1993 and March 1995. The respondent was informed of the first complaint in July 1995 and of the second in September 1995. After the Commission's investigation, hearings were scheduled before the British Columbia Human Rights Tribunal in March 1998, over 30 months after the initial complaints were filed.

Following the allegations against the respondent, media attention was intense. He suffered from severe depression. He did not stand for re-election in 1996. Considering himself "unemployable" in British Columbia due to the outstanding human rights complaints against him, the respondent commenced judicial review proceedings in November 1997 to have the complaints stayed. He claimed that the Commission had lost jurisdiction due to unreasonable delay in processing the complaints. The respondent alleged that the unreasona-

— Commission indépendante du gouvernement et agissant de manière judiciaire — La Charte canadienne des droits et libertés s'applique-t-elle aux actes de la Commission? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 32.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté et sécurité de la personne — Plaintes de harcèlement sexuel déposées contre l'intimé auprès de la Commission des droits de la personne — Long délai écoulé dans le traitement des plaintes — Les droits constitutionnels de l'intimé à la liberté et à la sécurité de sa personne s'appliquent-ils? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.

Droit administratif — Abus de procédure — Délai — Plaintes de harcèlement sexuel déposées contre l'intimé auprès de la Commission des droits de la personne — Long délai écoulé dans le traitement des plaintes — La capacité de l'intimé d'obtenir une audience équitable a-t-elle été compromise? — Le long délai écoulé constituait-il un déni de justice naturelle ou un abus de procédure?

En mars 1995, alors qu'il était ministre au sein du gouvernement de la Colombie-Britannique, l'intimé a été accusé de harcèlement sexuel par l'une de ses adjointes. Un mois plus tard, le premier ministre l'excluait du Cabinet et du caucus du NPD. En juillet et en août 1995, deux autres femmes, W et S, ont déposé devant le British Columbia Council of Human Rights (maintenant la British Columbia Human Rights Commission) deux plaintes de discrimination sous forme de harcèlement sexuel contre l'intimé. Les plaintes concernaient divers épisodes de harcèlement sexuel qui seraient survenus entre mars 1993 et mars 1995. L'intimé a été informé de la première plainte en juillet 1995 et de la seconde en septembre 1995. À la suite de l'enquête de la Commission, des audiences devant le British Columbia Human Rights Tribunal ont été fixées au mois de mars 1998, soit plus de 30 mois après le dépôt des plaintes initiales.

Les allégations formulées contre l'intimé ont suscité une attention intense de la part des médias. Il a fait une grave dépression. Il n'a pas sollicité un nouveau mandat en 1996. Se disant «inapte au travail» en Colombie-Britannique en raison des plaintes fondées sur les droits de la personne qui pesaient toujours contre lui, l'intimé a présenté, en novembre 1997, une demande de contrôle judiciaire en vue d'obtenir l'arrêt des procédures relatives aux plaintes. Il a fait valoir que la Commission avait perdu compétence en raison d'un délai déraisonna-

ble delay caused serious prejudice to him and his family which amounted to an abuse of process and a denial of natural justice. His petition was dismissed by the Supreme Court of British Columbia. A majority of the Court of Appeal allowed the respondent's appeal and directed that the human rights proceedings against him be stayed. The majority found that the respondent had been deprived of his right under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to security of the person in a manner which was not in accordance with the principles of fundamental justice.

Held (Iacobucci, Binnie, Arbour and LeBel JJ. dissenting in part): The appeal should be allowed.

Per McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Major and Bastarache JJ.: The *Charter* applies to the actions of the British Columbia Human Rights Commission. The Commission is created by statute and all of its actions are taken pursuant to statutory authority. Bodies exercising statutory authority are bound by the *Charter* even though they may be independent of government. The Commission in this case is both implementing a specific government program and exercising powers of statutory compulsion. Further, the Commission cannot escape *Charter* scrutiny merely because it exercises judicial functions. The ultimate source of authority is government. The Commission is carrying out the legislative scheme of the *Human Rights Code* and must act within the limits of its enabling statute. There is clearly a "governmental quality" to the functions of a human rights commission which is created by government to promote equality in society generally. It is the administration of a governmental program that calls for *Charter* scrutiny.

Section 7 of the *Charter* can extend beyond the sphere of criminal law, at least where there is state action which directly engages the justice system and its administration. If a case arises in the human rights context which, on its facts, meets the usual s. 7 threshold requirements, there is no specific bar against such a claim and s. 7 may be engaged.

In order for s. 7 to be triggered, one must first establish that the interest in respect of which the respondent asserted his claim falls within the ambit of s. 7. The liberty interest protected by s. 7 is no longer restricted to mere freedom from physical restraint. "Liberty" is engaged where state compulsions or prohibitions affect

ble dans le traitement des plaintes. L'intimé a allégué que ce délai déraisonnable avait causé à sa famille et à lui-même un préjudice grave équivalant à un abus de procédure et à un déni de justice naturelle. Sa demande a été rejetée par la Cour suprême de la Colombie-Britannique. La Cour d'appel, à la majorité, a accueilli l'appel de l'intimé et a ordonné l'arrêt des procédures en matière de droits de la personne qui avaient été engagées contre lui. Les juges majoritaires ont conclu que l'intimé avait été privé, d'une manière non conforme aux principes de justice fondamentale, du droit à la sécurité de sa personne que lui garantit l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Arrêt (les juges Iacobucci, Binnie, Arbour et LeBel sont dissidents en partie): Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Major et Bastarache: La *Charte* s'applique aux actes de la British Columbia Human Rights Commission. La Commission a été créée par une loi et elle accomplit tous ses actes en vertu du pouvoir que lui confère la loi en cause. L'organisme qui exerce un pouvoir conféré par une loi est assujéti à la *Charte* même s'il peut être indépendant du gouvernement. La Commission dont il est question en l'espèce met en œuvre un programme gouvernemental particulier et exerce des pouvoirs de contrainte émanant de la loi. En outre, la Commission ne peut pas échapper à un examen fondé sur la *Charte* du seul fait qu'elle exerce des fonctions judiciaires. L'origine du pouvoir accordé est en fin de compte le gouvernement. La Commission applique le régime législatif du *Human Rights Code* et doit agir dans les limites de sa loi habilitante. Les fonctions d'une commission des droits de la personne créée par le gouvernement pour promouvoir l'égalité dans la société en général sont clairement de «nature gouvernementale». C'est l'application d'un programme gouvernemental qui commande l'examen fondé sur la *Charte*.

L'article 7 de la *Charte* peut déborder le cadre du droit criminel, au moins dans le cas d'un acte gouvernemental intéressant directement le système judiciaire et l'administration de la justice. Rien ne s'oppose à ce que cet article s'applique à une affaire en matière de droits de la personne qui, sur le plan des faits, respecte les conditions préliminaires de son application.

Pour que l'art. 7 s'applique, il faut d'abord prouver que le droit visé par l'allégation de l'intimé relève de l'art. 7. Le droit à la liberté garanti par l'art. 7 ne s'entend plus uniquement de l'absence de toute contrainte physique. La «liberté» est en cause lorsque des contraintes ou des interdictions de l'État influent sur les

important and fundamental life choices. The s. 7 liberty interest protects an individual's personal autonomy. In our free and democratic society, individuals are entitled to make decisions of fundamental importance free from state interference. Such personal autonomy, however, is not synonymous with unconstrained freedom. Here, the state has not prevented the respondent from making any "fundamental personal choices". Therefore, the interests sought to be protected in this case do not fall within the "liberty" interest protected by s. 7.

The right to security of the person guaranteed by s. 7 protects the psychological integrity of an individual. However, in order for this right to be triggered, the psychological harm must result from the actions of the state and it must be serious. In this case, the direct cause of the harm to the respondent was not the state-caused delay in the human rights process. While the respondent has suffered serious prejudice in connection with the allegations of sexual harassment against him, for s. 7 to be engaged there must be a sufficient causal connection between the state-caused delay and the prejudice suffered. The most prejudicial impact on the respondent was caused not by the actions of the Commission but rather by the events prior to the complaints — the allegations of the respondent's assistant — which caused the respondent to be ousted from Cabinet and caucus as well as the actions by non-governmental actors such as the press. The harm to the respondent resulted from the publicity surrounding the allegations themselves, coupled with the political fallout which ensued. When the respondent began to experience stigma, the human rights proceedings had yet to commence. Further, there is a pending civil suit against the respondent for sexual harassment and W's complaint against the Government on these very same issues. The prolongation of stigma from ongoing publicity was likely regardless of the delay in the human rights proceedings. At best, the respondent was deprived of a speedy opportunity to clear his name. Lastly, the human rights process did not seriously exacerbate the respondent's prejudice. It is difficult to see how procedural delay could have seriously increased damage already done to the respondent's reputation.

Even accepting that the outstanding complaints may have contributed to the respondent's stigma to some degree, thereby causing some of his suffering, and assuming without deciding that there is a sufficient nexus between the state-caused delay and the prejudice to the respondent, the state interference with the respon-

choix importants et fondamentaux qu'une personne peut faire dans sa vie. Le droit à la liberté garanti par l'art. 7 protège l'autonomie personnelle. Dans notre société libre et démocratique, chacun a le droit de prendre des décisions d'importance fondamentale sans intervention de l'État. Cette autonomie personnelle n'est toutefois pas synonyme de liberté illimitée. Dans la présente affaire, l'État n'a pas empêché l'intimé de faire des «choix personnels fondamentaux». Par conséquent, les droits que l'on cherche à protéger en l'espèce ne font pas partie du droit «à la liberté» garanti par l'art. 7.

Le droit à la sécurité de la personne garanti par l'art. 7 protège l'intégrité psychologique d'une personne. Cependant, pour que ce droit soit en cause, le préjudice psychologique doit résulter d'un acte de l'État et doit être grave. En l'espèce, la cause directe du préjudice subi par l'intimé n'était pas le délai imputable à l'État dans le déroulement du processus en matière de droits de la personne. Bien que les allégations de harcèlement sexuel dont l'intimé a fait l'objet lui aient causé un préjudice grave, il doit y avoir un lien de causalité suffisant entre le délai imputable à l'État et le préjudice subi pour que l'art. 7 s'applique. L'effet le plus préjudiciable sur l'intimé résulte non pas des actes de la Commission, mais plutôt d'événements antérieurs au dépôt des plaintes — les allégations de l'adjointe de l'intimé — qui ont entraîné son expulsion du Cabinet et du caucus, ainsi que du comportement d'acteurs non gouvernementaux comme les journalistes. Le préjudice subi par l'intimé est imputable à la publicité ayant entouré les allégations elles-mêmes et aux retombées politiques qui ont suivi. Les procédures en matière de droits de la personne n'avaient pas encore commencé lorsque l'intimé a commencé à être victime d'une stigmatisation. En outre, l'intimé fait toujours l'objet de poursuites civiles pour harcèlement sexuel et W a déposé une plainte contre le gouvernement pour les mêmes motifs. Il était probable que la stigmatisation résultant de la publicité incessante se poursuivrait peu importe le délai écoulé dans les procédures en matière de droits de la personne. Au mieux, l'intimé a été privé de la possibilité de se disculper rapidement. Enfin, le processus en matière de droits de la personne n'a pas sérieusement aggravé le préjudice subi par l'intimé. On voit mal comment un délai de procédure pourrait avoir sérieusement accru le préjudice déjà causé à la réputation de l'intimé.

Même si on reconnaît que les plaintes dont l'intimé faisait l'objet peuvent avoir contribué jusqu'à un certain point à sa stigmatisation et avoir ainsi causé certaines de ses souffrances, et même si on présume, sans pour autant le décider, qu'il existe un lien suffisant entre le délai imputable à l'État et le préjudice subi par l'intimé,

dent's psychological integrity did not amount to a violation of his right to security of the person. First, the s. 7 rights of "liberty and security of the person" do not include a generalized right to dignity, or more specifically a right to be free from the stigma associated with a human rights complaint. While respect for the inherent dignity of persons is clearly an essential value in our free and democratic society which must guide the courts in interpreting the *Charter*, this does not mean that dignity is elevated to a free-standing constitutional right protected by s. 7. The notion of "dignity" is better understood as an underlying value. Like dignity, reputation is not a free-standing right. Neither is freedom from stigma. Second, the state has not interfered with the ability of the respondent and his family to make essential life choices. In order for security of the person to be triggered in this case, the impugned state action must have had a serious and profound effect on the respondent's psychological integrity. It is only in exceptional cases where the state interferes in profoundly intimate and personal choices of an individual that state-caused delay in human rights proceedings could trigger the s. 7 security of the person interest. Here, the alleged right to be free from stigma associated with a human rights complaint does not fall within this narrow sphere. The state has not interfered with the respondent's right to make decisions that affect his fundamental being. The prejudice to the respondent is essentially confined to his personal hardship.

There is no constitutional right outside the criminal context to be "tried" within a reasonable time. The majority of the Court of Appeal erred in transplanting s. 11(b) principles set out in the criminal law context to human rights proceedings under s. 7. Not only are there fundamental differences between criminal and human rights proceedings, but, more importantly, s. 11(b) of the *Charter* is restricted to a pending criminal case.

There are remedies available in the administrative law context to deal with state-caused delay in human rights proceedings. However, delay, without more, will not warrant a stay of proceedings as an abuse of process at common law. There must be proof of significant prejudice which results from an unacceptable delay. Here, the respondent's ability to have a fair hearing has

l'atteinte de l'État à l'intégrité psychologique de l'intimé ne constituait pas une atteinte à son droit à la sécurité de sa personne. Premièrement, les droits «à la liberté et à la sécurité de [l]a personne» garantis par l'art. 7 ne comportent pas un droit général à la dignité ou, plus précisément, un droit à la protection contre la stigmatisation liée à une plainte fondée sur les droits de la personne. Bien que le respect de la dignité inhérente des gens soit nettement une valeur essentielle de notre société libre et démocratique, qui doit guider les tribunaux dans l'interprétation de la *Charte*, cela ne signifie pas pour autant que l'on fait de la dignité un droit constitutionnel distinct garanti par l'art. 7. Il vaut mieux considérer la notion de «dignité» comme une valeur sous-jacente. À l'instar de la dignité, la réputation n'est pas un droit distinct. La protection contre la stigmatisation ne l'est pas non plus. Deuxièmement, l'État n'a pas porté atteinte à la capacité de l'intimé et des membres de sa famille de faire des choix essentiels dans leur vie. Pour que la sécurité de la personne soit en cause en l'espèce, l'acte reproché à l'État doit avoir eu des répercussions graves et profondes sur l'intégrité psychologique de l'intimé. Ce n'est que dans les cas exceptionnels où l'État s'ingère dans des choix profondément intimes et personnels d'un individu que le délai imputable à l'État, dans des procédures en matière de droits de la personne, pourrait déclencher l'application du droit à la sécurité de la personne garanti par l'art. 7. En l'espèce, le droit allégué à la protection contre la stigmatisation liée à une plainte fondée sur les droits de la personne ne fait pas partie de cette catégorie restreinte. L'État n'a pas porté atteinte au droit de l'intimé de prendre des décisions touchant son être fondamental. Le préjudice subi par l'intimé se limite essentiellement à ses difficultés personnelles.

Le droit constitutionnel d'être «jugé» dans un délai raisonnable ne s'applique qu'en matière criminelle. La Cour d'appel à la majorité a eu tort de transposer dans des procédures en matière de droits de la personne fondées sur l'art. 7 des principes énoncés relativement à l'al. 11(b) dans le contexte du droit criminel. Non seulement y a-t-il des différences fondamentales entre des procédures criminelles et des procédures en matière de droits de la personne, mais encore l'al. 11(b) de la *Charte* ne s'applique qu'aux affaires criminelles pendantes.

Le droit administratif offre des réparations en ce qui concerne le délai imputable à l'État dans des procédures en matière de droits de la personne. Cependant, le délai ne justifie pas, à lui seul, un arrêt des procédures comme l'abus de procédure en common law. Il faut prouver qu'un délai inacceptable a causé un préjudice important. Dans la présente affaire, la capacité de l'intimé d'obte-

not been compromised. Proof of prejudice has not been demonstrated to be of sufficient magnitude to impact on the fairness of the hearing. Unacceptable delay may also amount to an abuse of process in certain circumstances even where the fairness of the hearing has not been compromised. Where there is no prejudice to hearing fairness, the delay must be clearly unacceptable and have directly caused a significant prejudice to amount to an abuse of process. It must be a delay that would, in the circumstances of the case, bring the human rights system into disrepute. A court must be satisfied that the proceedings are contrary to the interests of justice. There may also be abuse of process where conduct is oppressive. A stay is not the only remedy available for abuse of process in administrative law proceedings and a respondent asking for a stay bears a heavy burden. In this case, the respondent did not demonstrate that the delay was unacceptable to the point of being so oppressive as to taint the proceedings. While the stress and stigma resulting from an inordinate delay may contribute to an abuse of process, the delay in processing the complaints was not inordinate.

The determination of whether a delay is inordinate is not based on the length of the delay alone, but on contextual factors, including the nature of the case and its complexity, the purpose and nature of the proceedings, and whether the respondent contributed to the delay or waived the delay. Here, although the Commission took longer than is desirable to process the complaints, the delay was not so inordinate as to amount to an abuse of process. The case may not have been an extremely complicated one, but the various steps necessary to protect the respondents in the context of the human rights complaints system take time. The trial judge found that only the 24-month period between the filing of the complaints and the end of the investigation process should be considered for the delay, stating that the Human Rights Tribunal could not be criticized for not setting the hearing dates earlier as the respondent did not press for earlier dates. During that 24-month period, there was no extended period without any activity in the processing of the complaints, except for an inexplicable five months of inaction. The respondent challenged the lateness of the complaints and brought forward allegations of bad faith and, as a result, the process was delayed by eight months. The Commission should not be held responsible for contributing to this part of the delay. When all the relevant factors are taken into account, in particular the ongoing communication between the par-

nir une audience équitable n'a pas été compromise. Il n'a pas été établi que le préjudice subi est assez important pour nuire à l'équité de l'audience. Un délai inacceptable peut également constituer un abus de procédure dans certaines circonstances, même lorsque l'équité de l'audience n'a pas été compromise. Pour constituer un abus de procédure dans les cas où il n'y a aucune atteinte à l'équité de l'audience, le délai doit être manifestement inacceptable et avoir directement causé un préjudice important. Il doit s'agir d'un délai qui, dans les circonstances de l'affaire, déconsidérerait le régime de protection des droits de la personne. La cour doit être convaincue que les procédures sont contraires à l'intérêt de la justice. Il peut également y avoir abus de procédure lorsque la conduite est oppressive. L'arrêt des procédures n'est pas la seule réparation possible dans le cas d'un abus de procédure en matière de droit administratif, et la personne faisant l'objet d'une plainte qui demande l'arrêt des procédures doit s'acquitter d'un lourd fardeau de preuve. En l'espèce, l'intimé n'a pas établi que le délai était inacceptable au point d'être oppressif et de vicier les procédures. Même si le stress et la stigmatisation résultant d'un délai excessif peuvent entraîner un abus de procédure, le délai écoulé dans le traitement des plaintes n'était pas excessif.

La question de savoir si un délai est excessif dépend non pas uniquement de la longueur de ce délai, mais de facteurs contextuels, dont la nature de l'affaire et sa complexité, de l'objet et de la nature des procédures ainsi que de la question de savoir si la personne visée par les procédures a contribué ou renoncé au délai. Dans la présente affaire, même si la Commission a pris plus de temps que ce qui est souhaitable pour traiter les plaintes, le délai écoulé n'était pas excessif au point de constituer un abus de procédure. Même s'il se peut que l'affaire n'ait pas été extrêmement compliquée, les diverses étapes nécessaires pour assurer la protection de la personne qui fait l'objet d'une plainte fondée sur les droits de la personne allongent d'autant le processus. Le juge de première instance a conclu que seule la période de 24 mois comprise entre le dépôt des plaintes et la fin de l'enquête pouvait être prise en considération pour calculer le délai, disant qu'on ne pouvait reprocher au Tribunal des droits de la personne de ne pas avoir fixé des dates d'audience plus rapprochées, étant donné que l'intimé ne lui avait pas demandé de le faire. Au cours de ces 24 mois, il n'y a pas eu de période prolongée d'inactivité dans le traitement des plaintes, si ce n'est une période inexplicable de cinq mois d'inactivité. L'intimé a présenté une contestation fondée sur le caractère tardif des plaintes et a allégué la mauvaise foi, de sorte que le processus a été retardé de huit mois. La Commis-

ties, the delay in processing the complaints is not one that would offend the community's sense of decency and fairness. Nevertheless, in light of the lack of diligence displayed by the Commission, the Court's discretion under s. 47 of the *Supreme Court Act* should be exercised to award costs against the Commission in favour of the respondent and the complainants.

Per Iacobucci, Binnie, Arbour and LeBel JJ. (dissenting in part): This matter should be resolved on the basis of administrative law principles. It is therefore unnecessary to express a definite opinion on the application of s. 7 of the *Charter*.

Administrative delay that is determined to be unreasonable based on its length, its causes, and its effects is abusive and contrary to administrative law principles. Unreasonable delays must be identified within the specific circumstances of every case because not all delay is the same and not all administrative bodies are the same. In order to differentiate reasonable and unreasonable delay, courts must remain alive not only to the needs of administrative systems under strain, but also to their good faith efforts to provide procedural protections to alleged wrongdoers. In assessing the reasonableness of an administrative delay, three main factors should be balanced: (1) the time taken compared to the inherent time requirements of the matter before the particular administrative body; (2) the causes of delay beyond the inherent time requirements of the matter; and (3) the impact of the delay. A consideration of these factors imposes a contextual analysis.

Here, inefficiency in the Human Rights Commission's handling of this matter has led to abuse of process. First, although serious, the allegations of sexual discrimination against the respondent did not raise complex issues and were not of a nature that could justify a prolonged investigation. There was little to investigate. Even though the inherent time requirements were minimal, in all it took the Commission approximately two years to determine that the complaints should go to a hearing. The time from the initial filing of the complaints to the scheduled hearing was approximately 32 months. While it is true that the Commission's decision to send the matter to a hearing involved a number of steps, nothing in the inherent time requirements of the case came close to requiring the delay that occurred. Second, although the respondent sought to use the

Commission ne devrait pas être tenue responsable d'avoir contribué à cette partie du délai. Lorsque tous les facteurs pertinents sont pris en considération, notamment la communication constante entre les parties, le délai écoulé dans le traitement des plaintes n'est pas de ceux qui heurteraient le sens de la justice et de la décence de la société. Néanmoins, vu l'absence de diligence manifestée par la Commission, il y a lieu de lui ordonner de payer les dépens de l'intimé et des plaignantes en vertu du pouvoir discrétionnaire que l'art. 47 de la *Loi sur la Cour suprême* confère à notre Cour.

Les juges Iacobucci, Binnie, Arbour et LeBel (dissidents en partie): La présente affaire devrait être réglée en fonction des principes du droit administratif. Il est donc inutile d'exprimer une opinion précise sur l'application de l'art. 7 de la *Charte*.

Le délai administratif jugé déraisonnable en raison de sa durée, de ses causes et de ses effets est abusif et contraire aux principes du droit administratif. Il faut déterminer si un délai est déraisonnable en fonction des circonstances particulières de chaque cas, car les délais ne sont pas tous les mêmes et les organismes administratifs diffèrent les uns des autres. Pour distinguer un délai raisonnable d'un délai déraisonnable, les tribunaux doivent être conscients non seulement des besoins des régimes administratifs soumis à des contraintes, mais aussi des efforts qu'ils déploient de bonne foi en vue d'offrir des protections procédurales aux présumés contrevenants. Pour évaluer le caractère raisonnable d'un délai administratif, trois facteurs principaux doivent être appréciés: (1) le délai écoulé par rapport au délai inhérent à l'affaire dont est saisi l'organisme administratif en cause, (2) les causes de la prolongation du délai inhérent à l'affaire, et (3) l'incidence du délai. L'examen de ces facteurs commande une analyse contextuelle.

La façon inefficace dont la Commission des droits de la personne a traité la présente affaire a donné lieu à un abus de procédure. Premièrement, quoique graves, les allégations de discrimination sexuelle dont faisait l'objet l'intimé ne soulevaient pas des questions complexes et n'étaient pas de nature à justifier la tenue d'une enquête prolongée. Il y avait peu matière à enquête. Même si le délai inhérent était minime, il a fallu environ deux ans en tout à la Commission pour décider que les plaintes feraient l'objet d'une audience. Environ 32 mois se sont écoulés entre le dépôt initial des plaintes et la date fixée pour leur audition. Même s'il est vrai que la Commission a dû franchir un certain nombre d'étapes pour décider que l'affaire ferait l'objet d'une audience, le délai inhérent à l'affaire était loin de correspondre à celui qui s'est écoulé. Deuxièmement, même si l'intimé a tenté

defences available to him, he did not become responsible for the sheer inefficiency of the Commission in dealing with these matters. There was serious delay on both complaints despite the respondent's efforts to find a way to end it. The Commission admits that it cannot explain what was going on for five months of the time that it was dealing with the allegations against the respondent. This five-month lapse is the high mark of the Commission's ineptitude. Third, although the administrative delay was not the only cause of the prejudice suffered by the respondent, it contributed significantly to its aggravation and the Commission did nothing to minimize the impact of the delay. The Commission's conduct in dealing with this matter was less than acceptable. Further, the inefficient and delay-filled process at the Commission harmed all parties involved in the process, including the complainants. In the end, the specific and unexplained delay entitles the respondent to a remedy.

The choice of the appropriate remedy requires a careful analysis of the circumstances of the case and imposes a balancing exercise between competing interests. In human rights proceedings, the interest of the respondent, that of the complainants, and the public interest of the community itself must be considered. The courts must also consider the stage of the proceedings which has been affected by the delay. A distinction must be drawn between the process leading to the hearing and the hearing itself. A different balance between conflicting interests may have to be found at different stages of the administrative process. A stay of proceedings should not generally appear as the sole or even the preferred form of redress. It should be limited to those situations that compromise the very fairness of the hearing and to those cases where the delay in the conduct of the process leading to the hearing would amount to a gross or shocking abuse of the process. In those two situations, the interest of the respondent and the protection of the integrity of the legal system become the paramount considerations. More limited and narrowly focused remedies will be appropriate when it appears that the hearing will remain fair, in spite of the delay, and when the delay has not risen to the level of a shocking abuse, notwithstanding its seriousness. The first objective of any intervention by a court should be to make things happen, where the administrative process is not working adequately. An order for an expedited hearing would be the most practical and effective means of judicial action.

d'invoquer les moyens de défense dont il disposait, il n'est pas devenu responsable de l'inefficacité pure et simple dont la Commission a fait preuve en traitant ces questions. Les deux plaintes ont fait l'objet d'un délai important malgré les efforts de l'intimé pour y mettre fin. La Commission reconnaît qu'elle ne peut pas expliquer ce qui s'est passé durant les cinq mois au cours desquels elle a traité les allégations formulées contre l'intimé. Cet intervalle de cinq mois est le paroxysme de l'ineptie dont la Commission a fait preuve. Troisièmement, même si le délai administratif n'a pas été la seule cause du préjudice subi par l'intimé, il a beaucoup contribué à son aggravation et la Commission n'a rien fait pour réduire au minimum l'incidence du délai. La conduite adoptée par la Commission en traitant cette affaire était moins qu'acceptable. En outre, l'inefficacité et les multiples délais qui ont caractérisé le processus devant la Commission ont lésé toutes les parties à ce processus, y compris les plaignantes. En définitive, le délai inexplicé en cause justifie d'accorder une réparation à l'intimé.

Le choix de la réparation appropriée requiert une analyse minutieuse des circonstances de l'affaire et commande une évaluation d'intérêts opposés. Dans les procédures en matière de droits de la personne, il faut tenir compte de l'intérêt de l'intimé, de celui des plaignantes et de celui de la collectivité même. Les tribunaux judiciaires doivent également prendre en considération l'étape des procédures qui est touchée par le délai. Une distinction doit être établie entre les procédures menant à l'audience et l'audience elle-même. Une évaluation des intérêts opposés peut se révéler nécessaire à chacune des étapes des procédures administratives. L'arrêt des procédures ne devrait pas généralement être considéré comme la seule réparation possible ni même comme la forme de réparation préférée. Il devrait être limité aux cas où l'équité même de l'audience est compromise et où le délai dans les procédures menant à l'audience constituerait un abus de procédure grossier ou scandaleux. Dans les deux cas, l'intérêt de l'intimé et la protection de l'intégrité du système judiciaire deviennent les facteurs prépondérants. Des réparations plus limitées et mieux ciblées sont appropriées lorsqu'il appert que le délai ne portera pas atteinte à l'équité de l'audience et qu'il ne constitue pas un abus scandaleux en dépit de sa gravité. Toute intervention d'un tribunal judiciaire devrait, d'abord et avant tout, viser à faire avancer les choses lorsque les procédures administratives ne se déroulent pas adéquatement. L'intervention judiciaire la plus pratique et efficace serait d'ordonner la tenue d'une

An order for costs is a third kind of remedy. It will not address the delay directly, but some of its consequences.

In this case, a stay of proceedings appears both excessive and unfair. First, in spite of the seriousness of the problems faced by the respondent, the delay does not seem to compromise the fairness of the hearing. The delay rather concerns the process leading to the hearing. This delay arises from a variety of causes that do not evince an intent on the part of the Commission to harm the respondent wilfully, but rather demonstrate grave negligence and significant structural problems in the processing of the complaints. Second, a stay of proceedings in a situation that does not compromise the fairness of the hearing or amount to shocking or gross abuse requires the consideration of the interest of the complainants. The Court of Appeal completely omitted any consideration of this interest. Here, an order for an expedited hearing should have been considered as the remedy of choice. The stay should be lifted and the Commission should be ordered to pay costs on a party-to-party basis to the respondent in this Court and in the British Columbia courts. It is fair and appropriate to use the power conferred by s. 47 of the *Supreme Court Act*, as the respondent has established that the process initiated against him was deeply flawed and that its defects justified his search for a remedy, at least in administrative law.

Cases Cited

By Bastarache J.

Not followed: *Nisbett v. Manitoba (Human Rights Commission)* (1993), 101 D.L.R. (4th) 744; *Canadian Airlines International Ltd. v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 1 F.C. 638; *Saskatchewan Human Rights Commission v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143; **considered:** *Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477; *Stefani v. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122; *Brown v. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL); *Ratzlaff v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336; **referred to:** *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588; *New Brunswick (Minister of Health and*

audience accélérée. L'adjudication de dépens est la troisième réparation possible. Elle touche non pas le délai directement, mais plutôt certaines de ses conséquences.

En l'espèce, l'arrêt des procédures paraît à la fois excessif et inéquitable. Premièrement, malgré la gravité des difficultés éprouvées par l'intimé, le délai ne semble pas compromettre l'équité de l'audience. Il concerne plutôt les procédures menant à l'audience. Ce délai est dû à une gamme de causes qui traduisent non pas l'intention de la Commission de léser délibérément l'intimé, mais plutôt une négligence grave et l'existence de problèmes structurels importants en matière de traitement des plaintes. Deuxièmement, pour ordonner l'arrêt des procédures dans le cas où l'équité de l'audience n'est pas compromise ou dans celui où il n'y a pas d'abus scandaleux ou grossier, il faut tenir compte de l'intérêt du plaignant. La Cour d'appel a complètement omis de tenir compte de cet intérêt. En l'espèce, l'ordonnance enjoignant de tenir une audience accélérée aurait dû être envisagée à titre de réparation appropriée. Il y a lieu d'annuler l'arrêt des procédures et d'ordonner à la Commission de payer à l'intimé des dépens comme entre parties devant notre Cour et les tribunaux de la Colombie-Britannique. Il est juste et opportun d'exercer le pouvoir conféré par l'art. 47 de la *Loi sur la Cour suprême*, étant donné que l'intimé a établi que les procédures engagées contre lui étaient entachées de vices importants qui le justifiaient de demander une réparation au moins fondée sur le droit administratif.

Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

Arrêts non suivis: *Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission)* (1993), 101 D.L.R. (4th) 744; *Lignes aériennes Canadien International Ltée c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 1 C.F. 638; *Saskatchewan Human Rights Commission c. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143; **arrêts examinés:** *Misra c. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477; *Stefani c. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122; *Brown c. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL); *Ratzlaff c. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336; **arrêts mentionnés:** *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S.

Community Services) v. G. (J.), [1999] 3 S.C.R. 46, rev'g (1997), 187 N.B.R. (2d) 81; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761; *B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844; *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441; *R. v. O'Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130; *R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668; *Canada (Human Rights Commission) v. Taylor*, [1990] 3 S.C.R. 892; *R. v. L. (W.K.)*, [1991] 1 S.C.R. 1091; *Akthar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 3 F.C. 32; *Ford Motor Co. of Canada v. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464; *Freedman v. College of Physicians & Surgeons (New Brunswick)* (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 196; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *R. v. Askov*, [1990] 2 S.C.R. 1199; *R. v. Jewitt*, [1985] 2 S.C.R. 128; *R. v. Power*, [1994] 1 S.C.R. 601; *R. v. Young* (1984), 40 C.R. (3d) 289; *R. v. Potvin*, [1993] 2 S.C.R. 880; *R. v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979; *R. v. Conway*, [1989] 1 S.C.R. 1659; *Allen v. Sir Alfred McAlpine & Sons, Ltd.*, [1968] 1 All E.R. 543; *R. v. Morin*, [1992] 1 S.C.R. 771.

By LeBel J. (dissenting in part)

Nisbett v. Manitoba (Human Rights Commission) (1993), 101 D.L.R. (4th) 744; *Ford Motor Co. of Canada v. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588; *R. v. Askov*, [1990] 2 S.C.R. 1199; *Bagg's Case* (1615), 11 Co. Rep. 93b, 77 E.R. 1271; *Andover Case* (1700), Holt. K.B. 441, 90 E.R. 1143; *R. v. Barker* (1762), 3 Burr. 1265, 97 E.R. 823; *The King ex rel. Lee v. Workmen's Compensation Board*, [1942] 2 D.L.R. 665; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *R. v. Bradley*, [1941] S.C.R. 270; *Rourke v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 1021; *Muia v. Canada*

588; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, inf. (1997), 187 R.N.-B. (2^e) 81; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761; *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441; *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892; *R. c. L. (W.K.)*, [1991] 1 R.C.S. 1091; *Akthar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 32; *Ford Motor Co. of Canada c. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464; *Freedman c. College of Physicians & Surgeons (New Brunswick)* (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 196; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199; *R. c. Jewitt*, [1985] 2 R.C.S. 128; *R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601; *R. c. Young* (1984), 40 C.R. (3d) 289; *R. c. Potvin*, [1993] 2 R.C.S. 880; *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979; *R. c. Conway*, [1989] 1 R.C.S. 1659; *Allen c. Sir Alfred McAlpine & Sons, Ltd.*, [1968] 1 All E.R. 543; *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771.

Citée par le juge LeBel (dissident en partie)

Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission) (1993), 101 D.L.R. (4th) 744; *Ford Motor Co. of Canada c. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588; *R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199; *Bagg's Case* (1615), 11 Co. Rep. 93b, 77 E.R. 1271; *Andover Case* (1700), Holt. K.B. 441, 90 E.R. 1143; *R. c. Barker* (1762), 3 Burr. 1265, 97 E.R. 823; *The King ex rel. Lee c. Workmen's Compensation Board*, [1942] 2 D.L.R. 665; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *R. c. Bradley*, [1941] R.C.S. 270; *Rourke c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 1021;

(*Minister of Citizenship and Immigration*) (1996), 113 F.T.R. 234; *Dass v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 2 F.C. 410; *Dee v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278; *Kiani v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 81; *Bhatnager v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 315; *R. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Phansopkar*, [1976] 1 Q.B. 606; *Re Preston*, [1985] A.C. 835; *R. v. Chief Constable of the Merseyside Police, Ex parte Calveley*, [1986] Q.B. 424; *Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477; *Brown v. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL); *Stefani v. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122; *Ratzlaff v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336; *R. v. Conway*, [1989] 1 S.C.R. 1659; *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143; *R. v. Morin*, [1992] 1 S.C.R. 771; *R. v. O'Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 8, 11(b), 24, 32.
Human Rights Act, S.B.C. 1984, c. 22, s. 13(1)(d).
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, ss. 24, 27.
Magna Carta (1215).
Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 47.

Authors Cited

Blackstone, William. *Commentaries on the Laws of England*, Book III, 4th ed. Oxford: Clarendon Press, 1768.
 Brookings Task Force on Civil Justice Reform. *Justice for All: Reducing Costs and Delay in Civil Litigation*. Washington: Brookings Institution, 1989.
 Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf).
 Bryden, Philip. "Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission): A Case Comment" (1999), 33 U.B.C. L. Rev. 153.

Muia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1996), 113 F.T.R. 234; *Dass c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 2 C.F. 410; *Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278; *Kiani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 81; *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 315; *R. c. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Phansopkar*, [1976] 1 Q.B. 606; *Re Preston*, [1985] A.C. 835; *R. c. Chief Constable of the Merseyside Police, Ex parte Calveley*, [1986] Q.B. 424; *Misra c. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477; *Brown c. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL); *Stefani c. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122; *Ratzlaff c. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336; *R. c. Conway*, [1989] 1 R.C.S. 1659; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143; *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771; *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 8, 11(b), 24, 32.
Human Rights Act, S.B.C. 1984, ch. 22, art. 13(1)(d).
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 24, 27.
Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 47.
Magna Carta (1215).

Doctrine citée

Blackstone, William. *Commentaries on the Law of England*, Book III, 4th ed. Oxford: Clarendon Press, 1768.
 Brookings Task Force on Civil Justice Reform. *Justice for All: Reducing Costs and Delay in Civil Litigation*. Washington: Brookings Institution, 1989.
 Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf).
 Bryden, Philip. «Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission): A Case Comment» (1999), 33 U.B.C. L. Rev. 153.

Evans, J. M., H. N. Janisch and David J. Mullan. *Administrative Law: Cases, Text, and Materials*, 4th ed. Toronto: Edmond Montgomery, 1995.

Hawkins, Robert E. "Reputational Review III: Delay, Disrepute and Human Rights Commissions" (2000), 25 *Queen's L.J.* 599.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (update 1999, release 1).

Holdsworth, Sir William. *A History of English Law*, 7th ed., vol. I. Revised under the general editorship of A. L. Goodhart and H. G. Hanbury. London: Methuen & Co., 1956.

Jones, David Phillip, and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1999.

McMurtrie, Sheena N. "The Waiting Game — The Parliamentary Commissioner's Response to Delay in Administrative Procedures", [1997] *Public Law* 159.

Ontario. Human Rights Commission. *Annual Report 1997-1998*. Toronto: The Commission, 1998.

Simpson, J. "Human Rights Commission Mill Grinds Slowly", *The Globe & Mail*, October 1, 1998, p. A18.

Skiffington, Lawrence S. "Federal Administrative Delay: Judicial Remedies and Application in the Natural Resource Context" (1982), 28 *Rocky Mtn. Min. L. Inst.* 671.

Wade, Sir William, and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford, Clarendon Press, 1994.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 216, 160 D.L.R. (4th) 303, 107 B.C.A.C. 162, 174 W.A.C. 162, 7 Admin. L.R. (3d) 220, 31 C.H.R.R. D/175, 53 C.R.R. (2d) 189, [1998] 9 W.W.R. 457, [1998] B.C.J. No. 1092 (QL), allowing an appeal from a decision of the British Columbia Supreme Court (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 201, 35 C.C.E.L. (2d) 41, 30 C.H.R.R. D/439, [1999] 1 W.W.R. 139, [1998] B.C.J. No. 320 (QL), dismissing the respondent's petition for judicial review and order that proceedings be terminated due to delay. Appeal allowed, Iacobucci, Binnie, Arbour and LeBel JJ. dissenting in part.

John J. L. Hunter, Q.C., Thomas F. Beasley, K. Michael Stephens and Stephanie L. McHugh, for the appellants the British Columbia Human Rights

Evans, J. M., H. N. Janisch and David J. Mullan. *Administrative Law: Cases, Text, and Materials*, 4th ed. Toronto: Edmond Montgomery, 1995.

Hawkins, Robert E. «Reputational Review III: Delay, Disrepute and Human Rights Commissions» (2000), 25 *Queen's L.J.* 599.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (update 1999, release 1).

Holdsworth, Sir William. *A History of English Law*, 7th ed., vol. I. Revised under the general editorship of A. L. Goodhart and H. G. Hanbury. London: Methuen & Co., 1956.

Jones, David Phillip, and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1999.

McMurtrie, Sheena N. «The Waiting Game — The Parliamentary Commissioner's Response to Delay in Administrative Procedures», [1997] *Public Law* 159.

Ontario. Commission des droits de la personne. *Rapport annuel 1997-1998*. Toronto: La Commission, 1998.

Simpson, J. «Human Rights Commission Mill Grinds Slowly», *The Globe & Mail*, 1998, p. A18.

Skiffington, Lawrence S. «Federal Administrative Delay: Judicial Remedies and Application in the Natural Resource Context» (1982), 28 *Rocky Mtn. Min. L. Inst.* 671.

Wade, Sir William, and Christopher Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford, Clarendon Press, 1994.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 216, 160 D.L.R. (4th) 303, 107 B.C.A.C. 162, 174 W.A.C. 162, 7 Admin. L.R. (3d) 220, 31 C.H.R.R. D/175, 53 C.R.R. (2d) 189, [1998] 9 W.W.R. 457, [1998] B.C.J. No. 1092 (QL), qui a accueilli un appel interjeté contre une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 201, 35 C.C.E.L. (2d) 41, 30 C.H.R.R. D/439, [1999] 1 W.W.R. 139, [1998] B.C.J. No. 320 (QL), qui avait rejeté la demande de contrôle judiciaire et d'ordonnance mettant fin aux procédures pour cause de délai, que l'intimé avait présentée. Pourvoi accueilli, les juges Iacobucci, Binnie, Arbour et LeBel sont dissidents en partie.

John J. L. Hunter, c.r., Thomas F. Beasley, K. Michael Stephens et Stephanie L. McHugh, pour les appelants la British Columbia Human Rights

Commission and the Commissioner of Investigation and Mediation.

Written submissions only by *Susan E. Ross*, for the appellant the British Columbia Human Rights Tribunal.

Robert B. Farvolden, for the appellant Andrea Willis.

Joseph J. Arvay, Q.C., for the respondent.

Mark C. Stacey and *Rosy M. Mondin*, for the intervener Irene Schell.

Hart Schwartz, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Harvey M. Groberman, Q.C., for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Milton Woodard, Q.C., for the intervener the Saskatchewan Human Rights Commission.

Cathryn Pike and *Jennifer Scott*, for the intervener the Ontario Human Rights Commission.

Lara J. Morris and *Maureen E. Shebib*, for the intervener the Nova Scotia Human Rights Commission.

Aaron L. Berg and *Denis Guénette*, for the intervener the Manitoba Human Rights Commission.

Fiona Keith, for the intervener the Canadian Human Rights Commission.

Hélène Tessier, for the intervener the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Frances Kelly and *James Pozer*, for the intervener the British Columbia Human Rights Coalition.

Jennifer L. Conkie and *Dianne Pothier*, for the intervener the Women's Legal Education and Action Fund.

Commission et le Commissioner of Investigation and Mediation.

Argumentation écrite seulement par *Susan E. Ross*, pour l'appelant le British Columbia Human Rights Tribunal.

Robert B. Farvolden, pour l'appelante Andrea Willis.

Joseph J. Arvay, c.r., pour l'intimé.

Mark C. Stacey et *Rosy M. Mondin*, pour l'intervenante Irene Schell.

Hart Schwartz, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Harvey M. Groberman, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Milton Woodard, c.r., pour l'intervenante la Saskatchewan Human Rights Commission.

Cathryn Pike et *Jennifer Scott*, pour l'intervenante la Commission ontarienne des droits de la personne.

Lara J. Morris et *Maureen E. Shebib*, pour l'intervenante la Nova Scotia Human Rights Commission.

Aaron L. Berg et *Denis Guénette*, pour l'intervenante la Commission des droits de la personne du Manitoba.

Fiona Keith, pour l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne.

Hélène Tessier, pour l'intervenante la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Frances Kelly et *James Pozer*, pour l'intervenante la British Columbia Human Rights Coalition.

Jennifer L. Conkie et *Dianne Pothier*, pour l'intervenant le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes.

The judgment of McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Major and Bastarache JJ. was delivered by

BASTARACHE J. —

I. Introduction

1 This case raises the issue of whether the respondent's rights to "liberty and security of the person" under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* were violated by state-caused delay in the human rights proceedings against him. In the alternative, should this Court find that s. 7 of the *Charter* was not engaged, it must be determined whether the respondent was entitled to a remedy pursuant to principles of administrative law, notwithstanding that he had not been prejudiced in his ability to respond to the complaints against him.

2 I have concluded that the respondent's rights to liberty and security of the person were not implicated in the circumstances of this case. There is therefore no need to determine whether the alleged violation was in accordance with the principles of fundamental justice. While I accept that, under administrative law principles, a denial of natural justice may occur for reasons other than procedural unfairness to the respondent, I find that there has been no denial of natural justice or abuse of process in the circumstances of this case.

II. Factual Background

3 In 1995, the respondent, Robin Blencoe, had been a member of the British Columbia legislature for 12 years. In March of that year the respondent's assistant, Fran Yanor, went public with allegations that the respondent had sexually harassed her. Following this allegation, the respondent stepped down as Minister, but remained in Cabinet pending the results of an inquiry. On April 4, 1995, Premier Harcourt removed the respondent from Cabinet and dismissed him from the New Democratic Party caucus. Subsequently, in July and August of 1995, two sexual harassment complaints were filed with the British Columbia Coun-

Version française du jugement du juge en chef McLachlin et des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Major et Bastarache rendu par

LE JUGE BASTARACHE —

I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur la question de savoir si le délai imputable à l'État dans les procédures en matière de droits de la personne engagées contre l'intimé a porté atteinte aux droits de ce dernier «à la liberté et à la sécurité de sa personne», que lui garantit l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Subsidiairement, si jamais notre Cour ne conclut pas à l'application de l'art. 7 de la *Charte* en l'espèce, il faudra déterminer si l'intimé a droit à une réparation fondée sur les principes du droit administratif, même s'il n'a pas été porté atteinte à sa capacité de répondre aux plaintes portées contre lui.

J'arrive à la conclusion que les droits de l'intimé à la liberté et à la sécurité de sa personne ne sont pas en cause dans la présente affaire. Il est donc inutile de déterminer si l'atteinte alléguée est conforme aux principes de justice fondamentale. Bien que je convienne que, selon les principes du droit administratif, il peut y avoir déni de justice naturelle pour des raisons autres que l'iniquité procédurale, je juge qu'il n'y a eu ni déni de justice naturelle ni abus de procédure dans les circonstances de la présente affaire.

II. Les faits

En 1995, l'intimé, Robin Blencoe, était député à l'assemblée législative de la Colombie-Britannique depuis 12 ans. En mars de la même année, son adjointe, Fran Yanor, l'a accusé publiquement de harcèlement sexuel. L'intimé a alors abandonné son poste de ministre, mais a continué de faire partie du Cabinet jusqu'à ce que les résultats d'une enquête soient connus. Le 4 avril suivant, le premier ministre Harcourt a exclu l'intimé du Cabinet et du caucus du Nouveau Parti Démocratique. En juillet et en août 1995, l'appelante Andrea Willis et l'intervenante Irene Schell ont déposé devant le British Columbia Council of Human Rights (le

cil of Human Rights (“Council” or “Commission”) against the respondent and the provincial Crown under the *Human Rights Act*, S.B.C. 1984, c. 22 (now the *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, since January 1, 1997) (also referred to as the “Act” or the “Code”) by the appellant Andrea Willis and the intervener, Irene Schell (“Complaints” or “Complaint”).

The Complaints centered around various incidents of sexual harassment alleged to have occurred between March 1993 and March 1995. It is not necessary, for the purposes of this appeal, that I comment on the particulars of the Complaints in any detail. In brief, Ms. Willis worked as a senior clerk in the respondent’s ministerial office and alleged that the respondent discriminated against her because of her sex with respect to terms and conditions of her employment, causing her to resign. The alleged incidents occurred in August 1994 and March 1995. Ms. Schell represented a government-funded sports association with which the respondent had contact in his ministerial capacity. She alleged that the respondent had discriminated against her because of her sex with respect to a service or facility customarily available to the public. The alleged incidents occurred in March 1993 and on several occasions in July 1993 and July 1994.

While the events that followed in the human rights proceedings are lengthy, they nevertheless merit recitation in some detail in order to adequately address the alleged delay in the process. The following are what I consider to be the most relevant facts regarding each of the Complaints.

A. *The Schell Complaint*

The Schell Complaint dealt with conduct which allegedly occurred more than six months before the Complaint was filed. For this reason, a threshold issue of timeliness arose pursuant to s. 13(1)(d) of the Act. By letter dated July 20, 1995, the respondent’s counsel was informed that the Commission was considering whether to proceed with the investigation of the Schell Complaint and that timeliness submissions should be made. Letters were sent by the respondent on July 21 and July

«Conseil» ou la «Commission») deux plaintes de harcèlement sexuel contre l’intimé et Sa Majesté du chef de la province en application de la *Human Rights Act*, S.B.C. 1984, ch. 22 (désormais le *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210, depuis le 1^{er} janvier 1997) (également désigné sous le nom de «Loi» ou de «Code») (les «plaintes» ou la «plainte»).

Les plaintes concernaient divers épisodes de harcèlement sexuel qui seraient survenus entre mars 1993 et mars 1995. Il n’est pas nécessaire, aux fins du présent pourvoi, que je m’attarde aux détails des plaintes. En résumé, M^{me} Willis occupait le poste de commis principal au bureau du ministre Blencoe et elle a allégué que ce dernier avait fait preuve de discrimination sexuelle à son égard relativement à ses conditions de travail, ce qui l’aurait amenée à démissionner. Les épisodes en cause se seraient produits en août 1994 et en mars 1995. Pour sa part, M^{me} Schell représentait une association sportive financée par l’État, avec laquelle l’intimé était en rapport en sa qualité de ministre. Elle a prétendu que l’intimé avait fait preuve de discrimination sexuelle à son égard relativement à des services ou à des installations habituellement accessibles au public. Les épisodes en question se seraient produits en mars 1993 et à maintes reprises en juillet 1993 et en juillet 1994.

Malgré la longueur des procédures en matière de droits de la personne qui ont suivi, il y a lieu néanmoins de les relater de façon assez détaillée pour bien examiner l’allégation de délai. Les faits qui suivent sont, à mon avis, les plus pertinents en ce qui concerne chacune des plaintes.

A. *La plainte de M^{me} Schell*

La plainte de M^{me} Schell porte sur une conduite qui aurait été adoptée plus de six mois avant le dépôt de ladite plainte, ce qui soulève la question préliminaire du respect du délai imparti à l’al. 13(1)d de la Loi. Dans une lettre datée du 20 juillet 1995, la Commission a informé l’avocat de l’intimé qu’elle se demandait si elle devait enquêter sur la plainte de M^{me} Schell, et que des observations devraient être formulées concernant la question du respect du délai imparti. Les 21 et 28

4

5

6

28, 1995, requesting particulars of the Complaint. Particulars were provided by the Commission by letter dated August 2, 1995.

7 On August 31, 1995, the respondent's counsel notified the Commission that the respondent would not provide a detailed submission on the timeliness issue until Ms. Schell discharged the onus of proving that her Complaint was filed in good faith. The Commission informed the respondent that it was not necessary for Ms. Schell to adduce further material on this matter. The respondent subsequently provided substantive submissions on the timeliness issue on September 22, 1995.

8 On November 14, 1995, the respondent was informed that the Commission had received Ms. Schell's submissions on October 11, 1995, and that the submissions of both parties were being considered. The respondent had not been forwarded a copy of Ms. Schell's submissions. Following two requests for such by Mr. Blencoe, the Commission provided him with a copy of this document on December 15, 1995, stating that the production of such document was a departure from normal procedures. On February 8, 1996, the respondent provided the Commission with a response to Ms. Schell's timeliness submissions.

9 On February 21, 1996, the respondent was informed that the Council had decided to proceed with the investigation and that he had 30 days to provide a full response to the allegations. In letters dated March 1 and March 27, 1996, the respondent requested the initial correspondence between Ms. Schell and the Commission. The respondent maintained that he would not respond to the particulars of allegation until such correspondence was produced. On April 1, 1996, the respondent was informed that such documents would not be disclosed and that the investigation would continue on the basis of existing materials if no response was received by April 10, 1996. A general denial to the allegations was given by the respondent on April 10, 1996. On June 19, 1996, the respondent received a letter from the Commission in response to his request regarding how long he would be required to wait for a hearing date. He was

juillet 1995, l'intimé a envoyé des lettres dans lesquelles il demandait des précisions sur la plainte. La Commission a accédé à sa demande par lettre datée du 2 août 1995.

Le 31 août 1995, l'avocat de l'intimé a informé la Commission que son client ne présenterait des observations détaillées sur la question du respect du délai que lorsque M^{me} Schell se serait acquittée de son obligation de prouver que la plainte avait été portée de bonne foi. La Commission a avisé l'intimé que M^{me} Schell n'avait pas à produire d'autres documents à ce propos. Par la suite, le 22 septembre 1995, l'intimé a fourni des observations de fond sur la question du respect du délai impart.

Le 14 novembre 1995, l'intimé a appris que la Commission avait reçu les observations de M^{me} Schell le 11 octobre 1995 et que les observations des deux parties étaient examinées. L'intimé n'avait pas obtenu copie des observations de M^{me} Schell. Le 15 décembre 1995, après deux demandes formulées en ce sens par M. Blencoe, la Commission lui a fait parvenir une copie du document demandé en lui précisant qu'il s'agissait d'une entorse à la procédure habituelle. Le 8 février 1996, l'intimé a fait parvenir à la Commission une réponse aux observations de M^{me} Schell concernant le respect du délai impart.

Le 21 février 1996, l'intimé a appris que le Conseil avait décidé d'enquêter sur la plainte et qu'il disposait de 30 jours pour fournir une réponse complète aux allégations. Dans des lettres datées du 1^{er} et du 27 mars 1996, l'intimé a réclamé la correspondance initiale entre M^{me} Schell et la Commission. L'intimé a maintenu qu'il ne répondrait aux détails des allégations que lorsque cette correspondance aurait été produite. Le 1^{er} avril 1996, l'intimé a été informé que ces documents ne seraient pas communiqués et que l'enquête se poursuivrait en fonction des documents existants si aucune réponse n'était reçue au plus tard le 10 avril 1996. L'intimé a présenté une dénégation générale des allégations le 10 avril 1996. Le 19 juin de la même année, l'intimé a reçu une lettre dans laquelle la Commission répondait à sa demande concernant le temps qu'il lui faudrait attendre avant qu'une date d'audience soit fixée. Il

informed that a hearing could not be scheduled until the Commission determined that a hearing was required.

On September 6, 1996, the respondent was notified that an investigator had been assigned to the Schell Complaint. By letter dated November 8, 1996, the Commission wrote to the respondent, requesting a response to certain information obtained in the course of investigating the Schell Complaint. Such information was provided by the respondent on December 23, 1996. On March 4, 1997, Mr. Blencoe's counsel was provided with a copy of the investigation report and asked for a written response by April 8, 1997. Such response was given on March 27, 1997. On April 15, 1997, the respondent was provided with the submissions received from Ms. Schell in response to the investigation report. Mr. Blencoe was requested to reply by May 15, 1997. Such response was provided on May 14, 1997.

By letter dated July 3, 1997, the respondent was notified that the Schell Complaint would be referred to the British Columbia Human Rights Tribunal ("Tribunal") for a hearing, without specifying the hearing date. That ended the involvement of the Commission in the Complaint. On September 10, 1997, the respondent was informed that the hearing was set for March 4, 5 and 6, 1998 and a pre-hearing conference in November of 1997. The hearing was thus scheduled to take place approximately 32 months after the initial Complaint was filed.

B. *The Willis Complaint*

The respondent was informed of the Willis Complaint by letter dated September 11, 1995. The respondent challenged the timeliness of the Complaint and asked the Council to make a decision pursuant to s. 13(1)(d) of the Act. The respondent was asked to provide submissions on timeliness within 15 days of the letter dated September 21, 1995. Such submissions were provided by Mr. Blencoe on October 11, 1995 with respect to both Complaints. On December 21, 1995, the respondent was sent a copy of Ms. Willis's submissions on timeliness which were dated October

a appris qu'une telle date ne pourrait être fixée que lorsque la Commission aurait conclu à la nécessité de tenir une audience.

Le 6 septembre 1996, l'intimé a été avisé qu'un enquêteur avait été chargé d'examiner la plainte de M^{me} Schell. Le 8 novembre 1996, la Commission a fait parvenir à l'intimé une lettre dans laquelle elle lui demandait de réagir à certains renseignements obtenus pendant l'enquête relative à la plainte de M^{me} Schell. L'intimé a accédé à cette demande le 23 décembre 1996. Le 4 mars 1997, on a remis à l'avocat de M. Blencoe un exemplaire du rapport d'enquête et on lui a demandé d'y répondre par écrit au plus tard le 8 avril 1997, ce qu'il a fait le 27 mars de la même année. Le 15 avril 1997, l'intimé a obtenu copie des observations que M^{me} Schell avait transmises en réponse au rapport d'enquête. On a demandé à M. Blencoe d'y répliquer au plus tard le 15 mai 1997, ce qu'il a fait le 14 mai de la même année.

Dans une lettre datée du 3 juillet 1997, l'intimé a été avisé que la plainte de M^{me} Schell serait renvoyée au British Columbia Human Rights Tribunal (le «Tribunal») pour qu'il tienne une audience, sans que la date de cette audience ne soit toutefois précisée. La Commission était dès lors dessaisie de la plainte. Le 10 septembre 1997, l'intimé a appris que l'audience se déroulerait les 4, 5 et 6 mars 1998 et qu'une conférence préparatoire aurait lieu en novembre 1997. L'audience devait donc débuter environ 32 mois après le dépôt de la plainte initiale.

B. *La plainte de M^{me} Willis*

Dans une lettre datée du 11 septembre 1995, l'intimé a été informé de la plainte de M^{me} Willis. L'intimé a fait valoir que la plainte n'avait pas été déposée dans le délai imparti et a demandé au Conseil de rendre une décision fondée sur l'al. 13(1)(d) de la Loi. Dans une lettre datée du 21 septembre 1995, on lui a demandé de présenter dans les 15 jours suivants des observations sur la question du respect du délai imparti. Monsieur Blencoe a présenté des observations sur les deux plaintes le 11 octobre 1995. Le 21 décembre suivant, l'intimé a obtenu copie des observations de M^{me} Willis sur

10

11

12

16, 1995. It was standard practice of the Council not to give respondents the complainant's response submissions.

13 On January 9, 1996, the respondent wrote to the Council, requesting that it refrain from making a decision regarding timeliness until he could reply to Ms. Willis's submissions. The respondent challenged both the timeliness of the Complaints and whether they were made in good faith. He declined to provide his response until such preliminary issues were addressed, contending that the Complaints should not be addressed at all. The Council concluded that the Complaints were timely, that there was no evidence of bad faith, and that the Complaints should be fully investigated. On January 11, 1996, the respondent was notified that the Commission was proceeding with its investigation of the Willis Complaint. The decision to proceed with this Complaint had been reached by the Council more than three weeks earlier, on December 18, 1995. The delay was said to have resulted from Council not returning the decision on timeliness file to the case management secretary and a temporary backlog in the clerical area.

14 On January 29, 1996, the respondent informed the Council that he was prepared to waive the investigation stage of the process and asked that the Council set the matter for hearing. However, this waiver was not feasible since the respondent was not prepared to concede that there was a sufficient evidentiary basis to warrant a hearing.

15 In April 1996, Mr. Blencoe's counsel inquired as to when the hearing was expected to occur. In June 1996, he was informed that this could not be determined until the investigation was completed. The respondent was also informed that no investigator had been assigned to the Willis Complaint at that time and that there was a backlog of investigation files. By letter dated September 6, 1996, Mr. Blencoe was informed that an investigator had been assigned to the Willis Complaint. On November 8, 1996, Mr. Blencoe was asked to respond to

le respect du délai imparti, lesquelles étaient datées du 16 octobre 1995. Le Conseil n'avait pas coutume de communiquer les observations d'un plaignant à la personne qui fait l'objet de la plainte.

Le 9 janvier 1996, l'intimé a écrit au Conseil pour lui demander de s'abstenir de rendre une décision concernant le respect du délai imparti jusqu'à ce qu'il puisse répondre aux observations de M^{me} Willis. Il soutenait que les plaintes n'avaient pas été déposées dans le délai imparti et qu'elles n'avaient pas été portées de bonne foi. Il refusait de produire sa réponse tant que ces questions préliminaires n'auraient pas été tranchées et il prétendait qu'il n'y avait absolument pas lieu d'examiner les plaintes. Le Conseil a conclu que les plaintes avaient été déposées à temps, qu'il n'y avait aucune preuve de mauvaise foi et que les plaintes devraient faire l'objet d'une enquête complète. Le 11 janvier 1996, l'intimé a été avisé que la Commission enquêtait sur la plainte de M^{me} Willis. La décision d'enquêter sur la plainte avait été prise par le Conseil plus de trois semaines auparavant, soit le 18 décembre 1995. On a expliqué le délai écoulé par l'omission du Conseil de retourner le dossier de la décision sur le respect du délai imparti au fonctionnaire responsable de la gestion des dossiers et par un retard temporaire dans l'exécution des fonctions administratives.

Le 29 janvier 1996, l'intimé a informé le Conseil qu'il était disposé à renoncer à l'étape de l'enquête et il lui a demandé d'inscrire l'affaire à son rôle. Cependant, cette renonciation n'était pas possible puisque l'intimé n'était pas prêt à reconnaître qu'il y avait une preuve suffisante pour justifier la tenue d'une audience.

En avril 1996, l'avocat de M. Blencoe s'est informé de la date à laquelle l'audience était censée avoir lieu. En juin de la même année, il a appris que cette date ne pourrait être fixée que lorsque l'enquête serait terminée. Il a également appris qu'aucun enquêteur n'avait encore été chargé d'examiner la plainte de M^{me} Willis et que le traitement des dossiers d'enquête accusait un retard. Dans une lettre datée du 6 septembre 1996, on a informé l'intimé qu'un enquêteur avait été chargé d'examiner la plainte de M^{me} Willis.

certain information obtained during the investigation. Such response was given on December 23, 1996. On March 3, 1997, the respondent was provided with a completed investigation report and asked for written responses which were provided by the respondent on March 27, 1997. In April 1997, the respondent was sent the submissions of Ms. Willis. He replied to them on May 14, 1997.

On July 3, 1997, the respondent was informed that the Willis Complaint would be referred to the Tribunal for hearing. That ended the involvement of the Commission in the Complaint. On September 10, 1997, the respondent was notified that the hearing was set for March 18, 19 and 20, 1998 and a pre-hearing conference in November 1997. The hearing was thus scheduled to take place approximately 32 months after the initial Complaint was filed.

Subsequent to the allegations of sex discrimination, the respondent and his family have been hounded by the media. Mr. Blencoe has suffered from severe depression and both he and his wife have sought psychological counselling. The respondent did not stand for re-election when his province went to the polls in 1996. Mr. Blencoe and his wife decided to move their family to Ontario in August 1996, in order to escape the media attention and seek employment. In May 1997, the family returned to Victoria, allegedly because they could not escape the harassment of the media which followed them to Ontario and because the respondent's wife received an excellent job offer in British Columbia. The respondent continues to be clinically depressed and has been prescribed medication. He was prevented from coaching his youngest son's soccer team on the grounds that the soccer association did not want him working with children. The respondent considers himself "unemployable" in British Columbia, due to the outstanding human rights Complaints against him.

On November 27, 1997, the respondent commenced proceedings for judicial review, claiming that the Commission had lost jurisdiction due to unreasonable delay in processing the human rights

Le 8 novembre 1996, on a demandé à M. Blencoe de réagir à certains renseignements obtenus pendant l'enquête, ce qu'il a fait le 23 décembre suivant. Le 3 mars 1997, on a remis à l'intimé une copie du rapport d'enquête et on lui a demandé d'y répondre par écrit, ce qu'il a fait le 27 mars suivant. En avril 1997, l'intimé a obtenu copie des observations de M^{me} Willis, et il y a répondu le 14 mai suivant.

Le 3 juillet 1997, l'intimé a appris que la plainte de M^{me} Willis serait renvoyée au Tribunal pour qu'il tienne une audience. La Commission était dès lors dessaisie de la plainte. Le 10 septembre 1997, l'intimé a été avisé que l'audience se déroulerait les 18, 19 et 20 mars 1998 et qu'une conférence préparatoire aurait lieu en novembre 1997. L'audience devait donc débiter environ 32 mois après le dépôt de la plainte initiale.

À la suite des allégations de discrimination sexuelle, l'intimé et les membres de sa famille ont été traqués par les médias. Monsieur Blencoe a fait une grave dépression, et son épouse et lui ont tous les deux eu recours aux services d'un psychologue. L'intimé n'a pas sollicité un nouveau mandat lors du scrutin provincial de 1996. En août 1996, M. Blencoe et son épouse ont décidé d'aller s'établir en Ontario afin d'échapper à l'attention des médias et de trouver du travail. En mai 1997, la famille est revenue à Victoria, apparemment parce qu'elle ne pouvait pas échapper au harcèlement des médias qui les avaient suivis jusqu'en Ontario et que l'épouse de l'intimé s'était vu offrir un emploi très intéressant en Colombie-Britannique. L'intimé souffre toujours de dépression clinique et consomme des médicaments sur ordonnance. Il n'a pas pu entraîner l'équipe de soccer de son fils cadet parce que l'association responsable ne voulait pas qu'il côtoie des enfants. L'intimé se dit «inapte au travail» en Colombie-Britannique en raison des plaintes fondées sur les droits de la personne qui pèsent toujours contre lui.

Le 27 novembre 1997, l'intimé a présenté une demande de contrôle judiciaire en faisant valoir que la Commission avait perdu compétence en raison d'un délai déraisonnable dans le traitement des

16

17

18

Complaints. The respondent alleged that the unreasonable delay caused serious prejudice to him and his family which amounted to an abuse of process and a denial of natural justice.

III. Judicial History

A. *British Columbia Supreme Court* (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 201

19 The respondent's application for judicial review was dismissed by Lowry J. on February 11, 1998. The question before the court was whether, given the time that had elapsed since the Complaints were first made to the Commission, personal hardship attributable to the stigma attached to the allegations justified the supervisory intervention of the court. The respondent also alleged that, because two prospective witnesses had died and the memories of other witnesses had faded, he would be unable to obtain a fair hearing. The respondent did not make an express s. 7 argument before the lower court, but relied instead on principles of natural justice, pursuant to administrative law jurisprudence and common law protections against undue delay. The respondent did however cite s. 7 jurisprudence to support his claim that the prejudice he suffered was analogous to the prejudice that justifies a stay of proceedings in the s. 7 context.

20 Lowry J. recognized that the allegations of sexual harassment had significantly affected the respondent's life and that his political career appeared to be finished. However, he added that it was difficult to determine to what extent such prejudice could be fairly attributed to any delay in the proceedings.

21 Lowry J. rejected the contention that, absent any application of the *Charter*, personal hardship attributable to unacceptable delay in an administrative process could, standing alone, constitute prejudice that entitled a respondent to prerogative relief. He held that delay will only constitute a denial of natural justice if the result of the delay is to directly prejudice the ability of an affected party

plaintes fondées sur les droits de la personne. Il a allégué que ce délai déraisonnable avait causé à sa famille et à lui-même un préjudice grave équivalant à un abus de procédure et à un déni de justice naturelle.

III. Historique des procédures judiciaires

A. *Cour suprême de la Colombie-Britannique* (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 201

Le 11 février 1998, le juge Lowry a rejeté la demande de contrôle judiciaire de l'intimé. La cour était appelée à décider si, en raison du délai écoulé depuis le dépôt initial des plaintes à la Commission, les difficultés personnelles imputables à la stigmatisation liée aux allégations justifiaient un contrôle judiciaire. L'intimé prétendait également que, du fait que deux témoins éventuels étaient décédés et que la mémoire d'autres témoins avait décliné, il ne pourrait pas obtenir une audience équitable. Il n'a avancé aucun argument explicitement fondé sur l'art. 7 devant le tribunal inférieur, préférant invoquer les principes de justice naturelle, conformément à la jurisprudence en matière de droit administratif et aux protections que la common law offre contre les délais injustifiés. Il a cependant invoqué la jurisprudence relative à l'art. 7 à l'appui de son allégation que le préjudice qu'il subissait s'apparentait à celui qui justifie un arrêt des procédures dans le contexte de l'art. 7.

Le juge Lowry a reconnu que les allégations de harcèlement sexuel avaient sensiblement perturbé l'existence de l'intimé et semblaient avoir mis un terme à sa carrière politique. Il a toutefois ajouté qu'il était difficile de déterminer dans quelle mesure le préjudice subi pouvait être attribué, à juste titre, à un délai dans le déroulement des procédures.

Le juge Lowry a rejeté la prétention que, en l'absence de toute application de la *Charte*, les difficultés personnelles imputables à un délai inacceptable dans le déroulement d'un processus administratif pouvaient, à elles seules, conférer à l'intimé le droit à un bref de prérogative. Il a conclu qu'un délai ne constitue un déni de justice naturelle pour une partie que s'il porte atteinte

to respond. He concluded that Mr. Blencoe's ability to have a fair hearing had not been prejudiced, since he was able to respond to the Complaints in an evidentiary sense.

Apart from an unexplained five-month period in the human rights process, Lowry J. found that there had been no extended period of inactivity in the processing of the Complaints from receipt to referral. Communication had been ongoing between the Commission, solicitors and complainants, and the respondent had not been ignored. Lowry J. thus concluded that there had been no "unacceptable delay" in the human rights process. He also noted that the respondent had not brought any of his personal hardship to the Commission's attention, nor had he requested a prioritization of the Complaints on that basis.

B. *British Columbia Court of Appeal* (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 216

Before the Court of Appeal, Mr. Blencoe expressly argued that his s. 7 rights to liberty and security of the person were violated due to the length of the delay in resolving the Complaints against him. On May 11, 1998, the Court of Appeal (McEachern C.J.B.C. and Prowse J.A. for the majority, in separate concurring reasons) allowed the appeal and directed that the human rights proceedings against the respondent be stayed. Lambert J.A., in dissent, would have upheld the judgment of the British Columbia Supreme Court.

(a) Majority Decision of McEachern C.J.B.C.

McEachern C.J.B.C. concluded that the undue delay and the continued prejudice to privacy and human dignity could not be in accordance with the principles of fundamental justice (para. 104). McEachern C.J.B.C. found that the delay could not be attributed to Mr. Blencoe since he was unable to

directement à sa capacité de se défendre. Il a conclu qu'il n'y avait eu aucune atteinte à la capacité de M. Blencoe d'obtenir une audience équitable étant donné qu'il était en mesure de répondre aux plaintes en produisant des éléments de preuve.

Outre le délai inexpliqué de cinq mois dans le déroulement du processus en matière de droits de la personne, le juge Lowry a estimé qu'il n'y avait eu aucune période d'inactivité prolongée dans le traitement des plaintes entre leur dépôt et leur renvoi pour audience. La communication avait été constante entre la Commission, les avocats et les plaignantes, et l'intimé n'avait pas été tenu à l'écart. Le juge Lowry a donc conclu qu'il n'y avait pas eu de «délai inacceptable» dans le déroulement du processus en cause. Il a également souligné que l'intimé n'avait ni fait part de ses difficultés personnelles à la Commission ni demandé que l'on donne la priorité aux plaintes pour ce motif.

B. *Cour d'appel de la Colombie-Britannique* (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 216

En Cour d'appel, M. Blencoe a expressément soutenu que les droits à la liberté et à la sécurité de sa personne que lui garantit l'art. 7 ont été violés en raison de la longueur du délai écoulé sans que les plaintes portées contre lui n'aient été réglées. Le 11 mai 1998, la Cour d'appel (le juge en chef McEachern et le juge Prowse s'exprimant, au nom de la majorité, dans des motifs concordants distincts) a accueilli l'appel et ordonné l'arrêt des procédures en matière de droits de la personne qui avaient été engagées contre l'intimé. Le juge Lambert, dissident, aurait confirmé le jugement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

a) La décision majoritaire du juge en chef McEachern

Le juge en chef McEachern a conclu que le délai injustifié et l'atteinte constante à la vie privée et à la dignité de la personne ne pouvaient pas être conformes aux principes de justice fondamentale (par. 104). Il a jugé que le délai ne pouvait pas être imputé à M. Blencoe étant donné qu'il ne pouvait

22

23

24

identify any steps taken by the respondent to which he was not entitled in defending himself. McEachern C.J.B.C. opined that the Complaints were not complex, but were rather of the type that are “quickly resolved by courts and tribunals all the time” (para. 37), such that “a week at the outside would have sufficed” to complete the investigation (para. 51). He added (at paras. 47 and 51):

... a delay of over 30 months from the date of the complaints to a hearing on the merits is far too long. If Mr. Blencoe had been charged in the criminal courts with this type of sexual assault, the charge would very likely be dismissed on grounds of delay

As I have already commented, the investigation was necessarily one-dimensional as there were no eyewitnesses, and a week at the outside would have sufficed.

25 Turning to the issue of prejudice, McEachern C.J.B.C. found that but for these proceedings, “it might reasonably be expected that the overwhelming [media] attention would have died away and [Blencoe] and his family could have attempted to reconstruct their lives” (para. 53). He considered the contention that the prejudice suffered by the respondent was not caused by the delay, but rather by his dismissal from Cabinet. In this connection McEachern C.J.B.C. held that the Supreme Court of Canada has elevated the “exacerbation” of an existing deprivation to the same level as the creation of the deprivation itself. He held that the excessive delay both created a substantial stigma against the accused and exacerbated an existing state of affairs, thus triggering the s. 7 right to security of the person.

26 McEachern C.J.B.C. noted that the jurisprudence surrounding the application of s. 7 in a non-penal context was “fraught with considerable difficulty” (para. 60). He identified two competing streams of jurisprudence as to the scope of s. 7 in the Supreme Court. First, McEachern C.J.B.C. described what he referred to as the “judicial domain” school, which limits s. 7 protection to criminal proceedings. This approach was then contrasted with a broader approach to s. 7 which pro-

pas dire que ce dernier avait pris des mesures qu’il n’avait pas le droit de prendre pour se défendre. Il s’est dit d’avis que les plaintes n’étaient pas complexes, mais qu’elles étaient plutôt du genre de celles que [TRADUCTION] «les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs règlent toujours rapidement» (par. 37), de sorte qu’«il aurait suffi tout au plus d’une semaine» pour effectuer l’enquête (par. 51). Il a ajouté ce qui suit (aux par. 47 et 51):

[TRADUCTION] . . . un délai de plus de 30 mois entre le dépôt des plaintes et la tenue d’une audience au fond est beaucoup trop long. Si M. Blencoe avait été accusé au criminel de ce genre d’agression sexuelle, l’accusation serait fort probablement rejetée pour des raisons de délai

Comme je l’ai déjà expliqué, l’enquête était nécessairement unidimensionnelle puisqu’il n’y avait aucun témoin oculaire, et il aurait suffi tout au plus d’une semaine.

Au sujet de la question du préjudice, le juge en chef McEachern a conclu que, n’eût été de ces procédures, [TRADUCTION] «on aurait pu raisonnablement s’attendre à ce que l’attention [médiatique] considérable s’estompe et à ce que [Blencoe] et les membres de sa famille puissent tenter de retrouver une vie normale» (par. 53). Il a examiné la prétention que le préjudice subi par l’intimé résultait non pas du délai, mais plutôt de son exclusion du Cabinet. Le juge en chef McEachern a conclu, à cet égard, que la Cour suprême du Canada a placé sur un pied d’égalité l’«aggravation» d’une atteinte existante et le fait de porter atteinte. Il a estimé que le délai excessif avait à la fois considérablement stigmatisé l’accusé et aggravé une situation déjà existante, de sorte que le droit à la sécurité de la personne garanti par l’art. 7 s’appliquait.

Le juge en chef McEachern a fait remarquer que la jurisprudence entourant l’application de l’art. 7 dans un contexte non pénal [TRADUCTION] «posait de grandes difficultés» (par. 60). Il a relevé, au sujet de la portée de l’art. 7, deux courants opposés dans la jurisprudence de la Cour suprême. Premièrement, le juge en chef McEachern a parlé de ce qu’il a appelé l’école du «domaine judiciaire» qui limite la protection de l’art. 7 aux procédures criminelles. Il a ensuite comparé ce point de vue avec

fects an individual's right to "human dignity" and "privacy" outside the arena of criminal proceedings. McEachern C.J.B.C. adopted the more expansive approach (at para. 101):

... I feel constrained to follow what I regard as the emerging, preferred view in the Supreme Court of Canada that s. 7, under the rubric of liberty and security of the person, operates to protect both the privacy and dignity of citizens against the stigma of undue, prolonged humiliation and public degradation of the kind suffered by [Blencoe] here. Everyone can be made answerable, according to law, for his or her conduct or misconduct, but a process established by law to provide accountability and appropriate remedies cannot be completely open-ended in the sense that human dignity, even for wrongdoers if such is the case, can be compromised for as long as it has occurred in this case.

(b) Concurring Majority Judgment of Prowse J.A.

Prowse J.A. held that the allegations in this case were analogous to allegations of sexual assault and thus engaged s. 7 of the *Charter*. Having regard to the nature of the allegations and the extent of the prejudice suffered by Mr. Blencoe, she agreed with McEachern C.J.B.C. that the delay of over 30 months was unreasonable and breached the respondent's right to security of the person in a manner not in accordance with the principles of fundamental justice.

(c) Dissenting Reasons of Lambert J.A.

In determining whether the delay was unacceptable, for the purposes of an assessment of natural justice, Lambert J.A. held that such decision was an issue of fact which was decided by the lower court. Consequently, he stated that Lowry J.'s decision should only be interfered with if there was a misconception of the evidence or if the decision was palpably wrong, neither of which had occurred in this case. On the legal question of which sorts of

une interprétation plus large de l'art. 7 qui protège le droit de chacun à la «dignité» et à la «vie privée» ailleurs que dans le seul contexte de procédures criminelles. Le juge en chef McEachern s'est dit favorable à l'interprétation plus libérale (au par. 101):

[TRADUCTION] ... je me sens contraint à suivre ce qui me semble être la nouvelle interprétation préconisée par la Cour suprême du Canada, selon laquelle, au chapitre de la liberté et de la sécurité de la personne, l'art. 7 a pour effet de protéger à la fois la vie privée et la dignité des citoyens contre la stigmatisation découlant d'un opprobre prolongé et injustifié comme celui dont [M. Blencoe] a été victime. Suivant la loi, n'importe qui peut être tenu responsable de sa conduite ou de son inconduite, mais le processus établi par la loi pour statuer sur la responsabilité et accorder un redressement approprié ne peut avoir une durée totalement indéterminée au point où la dignité d'une personne, même fautive, peut être compromise aussi longtemps qu'elle l'a été en l'espèce.

(b) Le jugement majoritaire concordant du juge Prowse

Le juge Prowse a conclu que les allégations formulées en l'espèce s'apparentaient à des allégations d'agression sexuelle et faisaient donc intervenir l'art. 7 de la *Charte*. Compte tenu de la nature des allégations et de l'étendue du préjudice subi par M. Blencoe, elle a convenu avec le juge en chef McEachern que le délai de plus de 30 mois était déraisonnable et portait atteinte, d'une manière non conforme aux principes de justice fondamentale, au droit de l'intimé à la sécurité de sa personne.

(c) Les motifs dissidents du juge Lambert

La question de savoir si le délai était inacceptable au regard des principes de justice naturelle était, selon le juge Lambert, une question de fait que le tribunal inférieur avait tranchée. Il a donc affirmé qu'il n'y aurait lieu de modifier la décision du juge Lowry que s'il y avait eu mauvaise interprétation de la preuve ou décision manifestement erronée, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Quant à la question de droit qui est de savoir quels genres

27

28

prejudice affect natural justice, Lambert J.A. agreed with Lowry J. that prejudice arising from delay must go to the intrinsic fairness of the hearing process and not merely to extrinsic factors such as stigma, stress or other forms of suffering.

de préjudice sont contraires aux principes de justice naturelle, le juge Lambert a convenu avec le juge Lowry que le préjudice découlant d'un délai doit se rapporter à l'équité intrinsèque de la procédure d'audition et non seulement à un facteur extrinsèque comme la stigmatisation, le stress ou d'autres formes de souffrance.

29 Turning to the *Charter* issue, Lambert J.A. found it unnecessary to decide whether s. 7 of the *Charter* applies to non-criminal proceedings or whether suffering induced by stigmatization, stress and disruption of family life can constitute a deprivation of liberty or security of the person in the human rights context. He found that the stigma suffered by Mr. Blencoe, the stress and anxiety related thereto, the media publicity, and Mr. Blencoe's lack of employment, could not be attributed to the human rights process, nor were they exacerbated by a breach of the principles of fundamental justice. Lambert J.A. emphasized that Mr. Blencoe's rights and expectations had to be balanced against those of the two complainants, in the context of the public interest in upholding an effective human rights process. Concluding that the principles of fundamental justice arising in the human rights process were not breached, Lambert J.A. would have found that the respondent was not entitled to relief under ss. 7 and 24 of the *Charter*.

En ce qui concerne la question relative à la *Charte*, le juge Lambert a décidé qu'il était inutile de déterminer si l'art. 7 de la *Charte* s'applique dans des procédures non criminelles ou si les souffrances dues à la stigmatisation, au stress et à la perturbation de la vie familiale peuvent constituer une atteinte à la liberté ou à la sécurité de la personne dans le contexte des droits de la personne. Il a conclu que la stigmatisation dont M. Blencoe a été victime, le stress et l'angoisse qui en ont résulté, la couverture médiatique et le fait que M. Blencoe n'avait plus d'emploi n'étaient pas attribuables au processus en matière de droits de la personne et n'avaient pas été aggravés par une violation des principes de justice fondamentale. Le juge Lambert a souligné que les droits et les attentes de M. Blencoe devaient être soupesés en fonction de ceux des deux plaignantes et de l'intérêt du public dans le maintien d'un processus efficace en matière de droits de la personne. Après avoir conclu qu'il n'y avait eu aucune violation des principes de justice fondamentale qui s'appliquent en matière de droits de la personne, le juge Lambert aurait conclu que l'intimé n'avait pas droit à une réparation fondée sur les art. 7 et 24 de la *Charte*.

IV. Relevant Constitutional Provisions

IV. Dispositions constitutionnelles pertinentes

30 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

Charte canadienne des droits et libertés

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

11. Any person charged with an offence has the right

11. Tout inculpé a le droit:

(b) to be tried within a reasonable time;

b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

V. Issues

The following are the central issues to be determined for the disposition of this appeal:

- A. Does the *Charter* apply to the actions of the British Columbia Human Rights Commission?
- B. Have the respondent's s. 7 rights to liberty and security of the person been violated by state-caused delay in the human rights proceedings?
- C. If the respondent's s. 7 rights were not engaged, or if the state's actions were in accordance with the principles of fundamental justice, was the respondent entitled to a remedy pursuant to administrative law principles where the delay did not interfere with the right to a fair hearing?
- D. If the respondent is entitled to a *Charter* or administrative law remedy, was the stay of proceedings an appropriate remedy in the circumstances of this case?

VI. Analysis

- A. *Does the Charter Apply to the Actions of the British Columbia Human Rights Commission?*

The scope of the *Charter's* application is delineated by s. 32(1) of the *Charter* which states:

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

32. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

V. Questions en litige

Notre Cour est appelée, aux fins du présent pourvoi, à trancher les questions centrales suivantes:

- A. La *Charte* s'applique-t-elle aux actes de la British Columbia Human Rights Commission?
- B. Le délai imputable à l'État dans les procédures en matière de droits de la personne a-t-il porté atteinte aux droits de l'intimé à la liberté et à la sécurité de sa personne garantis par l'art. 7?
- C. Si les droits garantis à l'intimé par l'art. 7 n'étaient pas en cause ou si les actes de l'État étaient conformes aux principes de justice fondamentale, l'intimé avait-il droit à une réparation fondée sur les principes du droit administratif dans la mesure où le délai écoulé n'a pas porté atteinte à son droit à une audience équitable?
- D. Si l'intimé a droit à une réparation fondée sur la *Charte* ou sur le droit administratif, l'arrêt des procédures était-il la réparation appropriée eu égard aux circonstances de la présente affaire?

VI. Analyse

- A. *La Charte s'applique-t-elle aux actes de la British Columbia Human Rights Commission?*

La portée de la *Charte* est délimitée par son par. 32(1), dont voici le libellé:

31

32

32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

It is clear that both the federal Parliament and provincial legislatures are bound by the *Charter*. However, one threshold issue which has been raised in this case is whether the Commission and the Tribunal are agents of government pursuant to s. 32 of the *Charter*. The following three factors have been put forth to support the argument that these bodies are not bound by the *Charter*: (i) the organizations in question are required to be independent of government; (ii) the challenge in this case is not to any statutory provisions that might be said to be within the legislative sphere; and (iii) the organizations in question must act judicially since their functions are analogous to those exercised by courts of law.

32. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

Il est clair que le Parlement du Canada et les législatures provinciales sont assujettis à la *Charte*. Cependant, une question préliminaire que soulève la présente affaire est de savoir si la Commission et le Tribunal sont des mandataires du gouvernement aux fins de l'art. 32 de la *Charte*. Les trois facteurs suivants ont été avancés à l'appui de l'argument voulant que ces organismes ne soient pas assujettis à la *Charte*: (i) les organismes en cause doivent être indépendants du gouvernement, (ii) la contestation en l'espèce ne vise pas une disposition dont on pourrait dire qu'elle ressortit au pouvoir législatif et (iii) les organismes en question doivent agir d'une manière judiciaire, étant donné que leurs fonctions sont analogues à celles d'une cour de justice.

33 For the reasons I address below, these claims are misguided with respect to their approach to the application of the *Charter*. Furthermore, for the purposes of this appeal, it is only necessary to address the *Charter's* applicability to the actions of the Commission since the prejudice suffered by the respondent is alleged to have resulted from unreasonable delay in the actions of the Commission.

Pour les raisons exposées ci-après, ces prétentions s'appuient sur une façon erronée d'aborder l'application de la *Charte*. De plus, aux fins du présent pourvoi, il est seulement nécessaire d'examiner l'applicabilité de la *Charte* aux actes de la Commission, étant donné que le préjudice subi par l'intimé serait imputable au fait que la Commission n'a pas agi dans un délai raisonnable.

34 The mere fact that a body is independent of government is not determinative of the *Charter's* application, nor is the fact that a statutory provision is not impugned. Being autonomous or independent from government is not a conclusive basis upon which to hold that the *Charter* does not apply.

Le seul fait qu'un organisme soit indépendant du gouvernement n'est pas décisif en ce qui concerne l'application de la *Charte*, pas plus que ne l'est le fait qu'aucune disposition législative n'est contestée. L'autonomie ou l'indépendance vis-à-vis du gouvernement ne permet pas de conclure à l'inapplication de la *Charte*.

35 Bodies exercising statutory authority are bound by the *Charter* even though they may be independent of government. This was confirmed by

L'organisme qui exerce un pouvoir conféré par une loi est assujetti à la *Charte* même s'il peut être indépendant du gouvernement. Le juge La Forest

La Forest J., speaking for a unanimous Court in *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 21:

There is no doubt, however, that the *Charter* also applies to action taken under statutory authority. The rationale for this rule flows inexorably from the logical structure of s. 32. As Professor Hogg explains in his *Constitutional Law of Canada* (3rd ed. 1992 (loose-leaf)), vol. 1, at pp. 34-8.3 and 34-9:

Action taken under statutory authority is valid only if it is within the scope of that authority. Since neither Parliament nor a Legislature can itself pass a law in breach of the Charter, neither body can authorize action which would be in breach of the Charter. Thus, the limitations on statutory authority which are imposed by the Charter will flow down the chain of statutory authority and apply to regulations, by-laws, orders, decisions and all other action (whether legislative, administrative or judicial) which depends for its validity on statutory authority.

There is no doubt that the Commission is created by statute and that all of its actions are taken pursuant to statutory authority.

One distinctive feature of actions taken under statutory authority is that they involve a power of compulsion not possessed by private individuals (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 2, at p. 34-12). Clearly the Commission possesses more extensive powers than a natural person. The Commission's authority is not derived from the consent of the parties. The *Human Rights Code* grants various powers to the Commission to both investigate complaints and decide how to deal with such complaints. Section 24 of the Code specifically allows the Commissioner to compel the production of documents. The relevant portions of this section state:

24 (1) For the purpose of investigating a complaint, the commissioner of investigation and mediation or a human rights officer may

l'a confirmé en rendant l'arrêt unanime de notre Cour *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au par. 21:

Toutefois, il ne fait aucun doute que la *Charte* s'applique aussi aux actes accomplis en vertu de pouvoirs conférés par la loi. La justification de cette règle découle inexorablement de la structure logique de l'art. 32. Comme l'explique le professeur Hogg dans *Constitutional Law of Canada* (3^e éd. 1992 (feuilles mobiles)), vol. 1, aux pp. 34-8.3 et 34-9:

[TRADUCTION] Les mesures prises en vertu d'un pouvoir statutaire ne sont valides que si elles se situent à l'intérieur de la portée de ce pouvoir. Puisque ni le Parlement ni une législature ne peuvent eux-mêmes adopter une loi qui contrevient à la Charte, ni l'un ni l'autre ne peuvent autoriser des mesures qui contreviendraient à la Charte. Ainsi, les limites que la Charte impose à un pouvoir statutaire s'étendront à la famille des autres pouvoirs statutaires et s'appliqueront aux règlements, aux statuts, aux ordonnances, aux décisions et à toutes les autres mesures (législatives, administratives ou judiciaires) dont la validité dépend d'un pouvoir statutaire.

Il ne fait aucun doute que la Commission a été créée par une loi et qu'elle accomplit tous ses actes en vertu du pouvoir que lui confère la loi en cause.

L'un des traits distinctifs des actes accomplis en vertu d'un pouvoir conféré par la loi est qu'ils comportent un pouvoir de contrainte que n'ont pas les particuliers (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, à la p. 34-12). Il est clair que les pouvoirs de la Commission sont plus étendus que ceux d'une personne physique. Sa compétence ne découle pas du consentement des parties. Le *Human Rights Code* habilite, de diverses manières, la Commission à enquêter sur des plaintes et à décider de la façon de les traiter. L'article 24 du Code permet expressément au commissaire d'exiger la production de documents. En voici les extraits pertinents:

[TRADUCTION]

24 (1) Lorsqu'il l'enquête relative à une plainte, le commissaire aux enquêtes et à la médiation ou un agent des droits de la personne peut

- (a) require the production of books, documents, correspondence or other records that relate or may relate to the complaint, and
- (b) make any inquiry relating to the complaint of any person, in writing or orally.

(2) If a person refuses to

- (a) comply with a demand under subsection (1) (a) for the production of books, documents, correspondence or other records, or
- (b) respond to an inquiry made under subsection (1) (b),

the commissioner of investigation and mediation or a human rights officer may apply to the Supreme Court for an order requiring the person to comply with the demand or respond to the inquiry.

- (4) For the purpose of investigating a complaint, the commissioner of investigation and mediation or a human rights officer may, with the consent of the owner or occupier, enter and inspect any premises that in the opinion of that commissioner or the human rights officer may provide information relating to the complaint.

- a) exiger la production de livres, documents, lettres ou autres dossiers qui se rapportent ou peuvent se rapporter à la plainte, et

- b) poser des questions par écrit ou de vive voix relativement à la plainte.

(2) Si une personne refuse

- a) d'obtempérer à une demande de production de livres, documents, lettres ou autres dossiers, fondée sur l'alinéa (1)a), ou
- b) de répondre à une question posée en vertu de l'alinéa (1)b),

le commissaire aux enquêtes et à la médiation ou un agent des droits de la personne peut demander à la Cour suprême d'ordonner à la personne en cause d'obtempérer à la demande ou de répondre à la question.

- (4) Lorsqu'il enquête sur une plainte, le commissaire aux enquêtes et à la médiation ou un agent des droits de la personne peut, avec le consentement du propriétaire ou de l'occupant, inspecter des locaux si, à son avis, cette inspection peut permettre d'obtenir des renseignements concernant la plainte.

37

The Commission in this case cannot therefore escape *Charter* scrutiny merely because it is not part of government or controlled by government. In *Eldridge*, a unanimous Court concluded that a hospital was bound by the *Charter* since it was implementing a specific government policy or program. The Commission in this case is both implementing a specific government program and exercising powers of statutory compulsion.

En l'espèce, la Commission ne peut pas échapper à un examen fondé sur la *Charte* du seul fait qu'elle ne fait pas partie du gouvernement ou qu'elle n'est pas sous son contrôle. Dans l'arrêt *Eldridge*, notre Cour a conclu à l'unanimité qu'un hôpital était assujéti à la *Charte* parce qu'il mettait en œuvre une politique ou un programme gouvernemental particulier. La commission dont il est question en l'espèce met en œuvre un programme gouvernemental particulier et exerce des pouvoirs de contrainte émanant de la loi.

38

With respect to the claim that the Commission exercises judicial functions and is thereby not subject to the *Charter*, the decision of this Court in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, is conclusive. Lamer J. (as he then was), in partial dissent but speaking for a unanimous Court on this point, held that the *Charter* applies to the orders of a statutorily appointed labour arbitrator. This determination was not open

L'arrêt de notre Cour *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, est concluant en ce qui concerne la prétention que la Commission exerce des fonctions judiciaires et n'est donc pas assujéti à la *Charte*. Le juge Lamer (plus tard Juge en chef), dissident en partie, mais s'exprimant au nom de toute la Cour sur ce point, a décidé que la *Charte* s'applique aux ordonnances d'un arbitre en matière de relations

to challenge, as expressed by Lamer J., at pp. 1077-78:

The fact that the *Charter* applies to the order made by the adjudicator in the case at bar is not, in my opinion, open to question. The adjudicator is a statutory creature: he is appointed pursuant to a legislative provision and derives all his powers from the statute. [Emphasis added.]

The facts in *Slaight* and the case at bar share at least one salient feature: the labour arbitrator (in *Slaight*) and the Commission (in the case at bar) each exercise governmental powers conferred upon them by a legislative body. The ultimate source of authority in each of these cases is government. All of the Commission's powers are derived from the statute. The Commission is carrying out the legislative scheme of the *Human Rights Code*. It is putting into place a government program or a specific statutory scheme established by government to implement government policy (see *Eldridge, supra*, at paras. 37 and 44, and *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, at p. 584). The Commission must act within the limits of its enabling statute. There is clearly a "governmental quality" to the functions of a human rights commission which is created by government to promote equality in society generally.

Thus, notwithstanding that the Commission may have adjudicatory characteristics, it is a statutory creature and its actions fall under the authority of the *Human Rights Code*. The state has instituted an administrative structure, through a legislative scheme, to effectuate a governmental program to provide redress against discrimination. It is the administration of a governmental program that calls for *Charter* scrutiny. Once a complaint is brought before the Commission, the subsequent administrative proceedings must comply with the *Charter*. These entities are subject to *Charter* scrutiny in the performance of their functions just as government would be in like circumstances. To hold otherwise would allow the legislative branch to circumvent the *Charter* by establishing statutory

du travail désigné en application d'une loi. Cette décision était incontestable, comme l'a dit le juge Lamer à la p. 1077:

Le fait que la *Charte* s'applique à l'ordonnance rendue par l'arbitre en l'espèce ne fait, à mon avis, aucun doute. L'arbitre est en effet une créature de la loi; il est nommé en vertu d'une disposition législative et tire tous ses pouvoirs de la loi. [Je souligne.]

Les faits de l'affaire *Slaight* et ceux de la présente affaire ont au moins une caractéristique commune prédominante: l'arbitre en matière de relations du travail (dans *Slaight*) et la Commission (en l'espèce) exercent tous les deux des pouvoirs gouvernementaux conférés par un corps législatif. Dans chaque cas, l'origine du pouvoir accordé est en fin de compte le gouvernement. La Commission tire tous ses pouvoirs de la loi. Elle applique le régime législatif du *Human Rights Code*. Elle met en œuvre un programme gouvernemental ou un régime législatif particulier établi par le gouvernement pour l'application de sa politique (voir *Eldridge*, précité, aux par. 37 et 44, et *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, à la p. 584). La Commission doit agir dans les limites de sa loi habilitante. Les fonctions d'une commission des droits de la personne créée par le gouvernement pour promouvoir l'égalité dans la société en général sont clairement de «nature gouvernementale».

Donc, même si elle peut avoir certaines caractéristiques d'un tribunal, la Commission est une créature de la loi et ses actes sont assujettis au *Human Rights Code*. L'État a créé par voie législative un organisme administratif chargé de mettre en œuvre un programme gouvernemental destiné à remédier à la discrimination. C'est l'application d'un programme gouvernemental qui commande l'examen fondé sur la *Charte*. Une fois la Commission saisie d'une plainte, les procédures administratives qui suivent doivent respecter la *Charte*. L'exercice des fonctions de telles entités peut faire l'objet d'un examen fondé sur la *Charte* tout comme pourrait le faire l'exercice des fonctions d'un gouvernement dans les mêmes circonstances. Conclure le contraire permettrait au pouvoir légis-

39

40

bodies that are immune to *Charter* scrutiny. The above analysis leads inexorably to the conclusion that the *Charter* applies to the actions of the Commission.

B. *Have the Respondent's Section 7 Rights to Liberty and Security of the Person Been Violated by State-caused Delay in Human Rights Proceedings?*

(a) Court of Appeal Decisions on This Issue

41 Four appellate courts have dealt with the issue of whether s. 7 of the *Charter* applies in circumstances similar to the case at bar, including the decision under appeal. The majority of the Court of Appeal in *Blencoe* followed the decision in *Saskatchewan Human Rights Commission v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143 (Sask. C.A.), to hold that s. 7 of the *Charter* was violated. However, the Manitoba Court of Appeal in *Nisbett v. Manitoba (Human Rights Commission)* (1993), 101 D.L.R. (4th) 744, and the Federal Court of Appeal in *Canadian Airlines International Ltd. v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 1 F.C. 638, refused to follow *Kodellas*, holding that s. 7 cannot be applied to the consequences of delays in human rights proceedings.

42 In *Kodellas*, between the date of the first complaint and the date fixed for the hearing, almost four years had elapsed and three years and two months had elapsed with respect to the second complaint. Bayda C.J.S., dissenting in part with respect to the appropriate remedy, held that the delay violated Mr. Kodellas's s. 7 security of the person. In reaching this conclusion, Bayda C.J.S. referred to the dissenting judgment of Lamer J. in *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863 (hereinafter "*Mills* (1986)"), at p. 919, and reiterated in *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588, at p. 605, where, in the context of s. 11(b) of the *Charter*, security of the person encompasses protection against

latif de contourner la *Charte* en créant des organismes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un tel examen. L'analyse qui précède mène inexorablement à la conclusion que la *Charte* s'applique aux actes de la Commission.

B. *Le retard imputable à l'État dans les procédures en matière de droits de la personne a-t-il porté atteinte aux droits de l'intimé à la liberté et à la sécurité de sa personne garantis par l'art. 7?*

a) La jurisprudence des cours d'appel sur ce point

Quatre cours d'appel ont statué sur la question de savoir si l'art. 7 de la *Charte* s'applique dans des circonstances semblables à celles de la présente affaire, y compris la cour d'appel dans l'arrêt qui fait l'objet du présent pourvoi. Dans l'affaire *Blencoe*, les juges majoritaires de la Cour d'appel ont suivi l'arrêt *Saskatchewan Human Rights Commission c. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143 (C.A. Sask.), et ont conclu qu'il y avait violation de l'art. 7 de la *Charte*. Toutefois, la Cour d'appel du Manitoba dans *Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission)* (1993), 101 D.L.R. (4th) 744, et la Cour d'appel fédérale dans *Lignes aériennes Canadien International Ltée c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 1 C.F. 638, ont refusé de suivre l'arrêt *Kodellas* et ont conclu que l'art. 7 ne peut pas s'appliquer aux conséquences d'un délai dans des procédures en matière de droits de la personne.

Dans l'affaire *Kodellas*, près de quatre années s'étaient écoulées entre le dépôt de la première plainte et la date fixée pour la tenue de l'audience, alors que trois années et deux mois s'étaient écoulées dans le cas de la deuxième plainte. Le juge en chef Bayda, dissident en partie au sujet de la réparation appropriée, a conclu que le délai écoulé portait atteinte au droit de M. Kodellas à la sécurité de sa personne garanti par l'art. 7. En tirant cette conclusion, le juge en chef Bayda a mentionné les motifs dissidents du juge Lamer dans *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863 (ci-après l'«arrêt *Mills* de 1986»), à la p. 919, repris dans *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588, à la p. 605, selon lesquels la

“overlong subjection to the vexations and vicissitudes of a pending criminal accusation” (*Kodellas*, at p. 152). The unreasonable delay in *Kodellas* was found to result in two forms of prejudice to Mr. Kodellas. First, it extended his psychological trauma. Second, it reduced Mr. Kodellas’s chances of a fair hearing (*Kodellas*, at p. 161).

In *Nisbett*, the Manitoba Court of Appeal denied relief sought by a medical doctor to prohibit the hearing of his employee’s complaint of sexual harassment that had been outstanding for over three years. This decision was reached despite the stigma attached to the allegations which was described as “anxiety, the strain on family life, the disruption of his professional practice, the quest for evidence of similar conduct from former employees, the damage to his personal dignity and professional standing, the loss of self-esteem, and the continuing uncertainty as to the final outcome of the proceedings” (*Nisbett*, at p. 749) (quoting from the trial judgment (1992), 90 D.L.R. (4th) 672, at p. 679). The Manitoba Court of Appeal refused to follow *Kodellas*, questioning whether the impact of a criminal proceeding for sexual assault can be equated with a human rights proceeding on allegations of sex discrimination for the purposes of s. 7. The Court of Appeal concluded that s. 7 had no application to non-penal proceedings under human rights legislation and that s. 11 of the *Charter* was restricted to criminal cases.

In *Canadian Airlines*, there was a 50-month delay between the filing of the complaint and the appointment of a tribunal to investigate. The Federal Court of Appeal also refused to follow *Kodellas*, and concluded that s. 7 did not apply to administrative proceedings of a non-criminal nature.

sécurité de la personne, dans le contexte de l’al. 11b) de la *Charte*, englobe la protection contre [TRADUCTION] «un assujettissement trop long aux vexations et aux vicissitudes d’une accusation criminelle pendante» (*Kodellas*, à la p. 152). Il a été jugé, dans *Kodellas*, que le délai déraisonnable avait causé deux formes de préjudice à M. Kodellas: premièrement, il avait prolongé son traumatisme psychologique et, deuxièmement, il avait réduit les chances de M. Kodellas d’obtenir une audience équitable (*Kodellas*, à la p. 161).

Dans l’arrêt *Nisbett*, la Cour d’appel du Manitoba a refusé d’interdire, à la demande d’un médecin, l’audition de la plainte de harcèlement sexuel que l’employée de ce dernier avait déposée plus de trois ans auparavant. Elle a rendu cette décision malgré les stigmates liés aux allégations, qui avait été décrits comme étant [TRADUCTION] «l’angoisse, la perturbation de la vie familiale et de la vie professionnelle, la recherche d’une preuve de comportement similaire auprès d’anciennes employées, l’atteinte à la dignité personnelle et à la réputation professionnelle, la perte d’estime de soi et l’incertitude continuelle quant à l’issue finale des procédures» (*Nisbett*, à la p. 749 (citation provenant du jugement de première instance (1992), 90 D.L.R. (4th) 672, à la p. 679)). Doutant que l’incidence de procédures criminelles en matière d’agression sexuelle puisse être assimilée, aux fins de l’application de l’art. 7, à celle de procédures en matière de droits de la personne relatives à des allégations de discrimination sexuelle, la Cour d’appel du Manitoba a refusé de suivre l’arrêt *Kodellas*. Elle a statué que l’art. 7 ne s’appliquait pas à des procédures non pénales fondées sur une loi relative aux droits de la personne et que l’art. 11 de la *Charte* ne s’appliquait qu’en matière criminelle.

Dans *Lignes aériennes Canadien*, un délai de 50 mois s’était écoulé entre le dépôt de la plainte et la désignation des membres du tribunal chargé de faire enquête. La Cour d’appel fédérale y a également refusé de suivre l’arrêt *Kodellas* et a conclu que l’art. 7 ne s’appliquait pas à des procédures administratives de nature non criminelle.

(b) Applicability of Section 7 Outside the Criminal Context

45

Although there have been some decisions of this Court which may have supported the position that s. 7 of the *Charter* is restricted to the sphere of criminal law, there is no longer any doubt that s. 7 of the *Charter* is not confined to the penal context. This was most recently affirmed by this Court in *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, where Lamer C.J. stated that the protection of security of the person extends beyond the criminal law (at para. 58). He later added (at para. 65):

... s. 7 is not limited solely to purely criminal or penal matters. There are other ways in which the government, in the course of the administration of justice, can deprive a person of their s. 7 rights to liberty and security of the person, i.e., civil committal to a mental institution: see *B. (R.)*, *supra*, at para. 22.

46

Thus, to the extent that the above decisions of *Nisbett* and *Canadian Airlines* stand for the proposition that s. 7 can never apply outside the criminal realm, they are incorrect. Section 7 can extend beyond the sphere of criminal law, at least where there is “state action which directly engages the justice system and its administration” (*G. (J.)*, at para. 66). If a case arises in the human rights context which, on its facts, meets the usual s. 7 threshold requirements, there is no specific bar against such a claim and s. 7 may be engaged. The question to be addressed, however, is not whether delays in human rights proceedings can engage s. 7 of the *Charter* but rather, whether the respondent’s s. 7 rights were actually engaged by delays in the circumstances of this case. Various parties in this case seem to have conflated the delay issue with the threshold s. 7 issue. However, whether the respondent’s s. 7 rights to life, liberty and security of the person are engaged is a separate issue from whether the delay itself was unreasonable. I will now examine whether the s. 7 threshold requirements have been met and whether the

b) Applicabilité de l’art. 7 dans un contexte autre que celui du droit criminel

Même si, dans certains arrêts, notre Cour a pu adhérer au point de vue que l’art. 7 de la *Charte* ne s’applique que dans le domaine du droit criminel, il ne fait plus aucun doute que cette disposition n’est pas limitée au contexte pénal. C’est ce que confirmait tout récemment notre Cour dans *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, où le juge en chef Lamer a affirmé que la protection de la sécurité de la personne déborde le cadre du droit criminel (au par. 58). Plus loin, il a ajouté ce qui suit (au par. 65):

... l’art. 7 n’est pas limité aux affaires purement criminelles ou pénales. Dans le cours de l’administration de la justice, il existe d’autres façons par lesquelles l’État peut priver un individu du droit à la liberté et à la sécurité de la personne garanti à l’art. 7, par exemple l’internement dans un établissement psychiatrique: voir *B. (R.)*, précité, au par. 22.

Ainsi, les arrêts *Nisbett* et *Lignes aériennes Canadien*, précités, sont erronés dans la mesure où ils permettent d’affirmer que l’art. 7 ne s’applique qu’en matière criminelle. L’article 7 peut déborder le cadre du droit criminel, au moins dans le cas d’un «acte gouvernemental intéressant directement le système judiciaire et l’administration de la justice» (*G. (J.)*, au par. 66). Rien ne s’oppose à ce que cet article s’applique à une affaire en matière des droits de la personne qui, sur le plan des faits, respecte les conditions préliminaires de son application. La question qui se pose toutefois est de savoir non pas si des délais dans des procédures en matière de droits de la personne peuvent déclencher l’application de l’art. 7 de la *Charte*, mais plutôt si, dans les circonstances de la présente affaire, des délais ont porté atteinte aux droits garantis à l’intimé par l’art. 7. Différentes parties à la présente affaire semblent avoir confondu la question du délai avec la question préliminaire de l’art. 7. Toutefois, la question de savoir si les droits de l’intimé à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne s’appliquent est distincte de celle de savoir si le délai lui-même était déraisonnable. Je vais maintenant examiner si les conditions prélimi-

respondent has demonstrated a breach of his s. 7 rights.

(c) Section 7 — General Principles

Section 7 of the *Charter* provides that “[e]veryone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.” Thus, before it is even possible to address the issue of whether the respondent’s s. 7 rights were infringed in a manner not in accordance with the principles of fundamental justice, one must first establish that the interest in respect of which the respondent asserted his claim falls within the ambit of s. 7. These two steps in the s. 7 analysis have been set out by La Forest J. in *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387, at p. 401, as follows:

To trigger its operation there must first be a finding that there has been a deprivation of the right to “life, liberty and security of the person” and, secondly, that the deprivation is contrary to the principles of fundamental justice.

Thus, if no interest in the respondent’s life, liberty or security of the person is implicated, the s. 7 analysis stops there. It is at the first stage in the s. 7 analysis that I have the greatest problem with the respondent’s s. 7 arguments.

McEachern C.J.B.C. collapsed the s. 7 interests of “liberty” and “security of the person” into a single right protecting a person’s dignity against the stigma of undue, prolonged humiliation and public degradation of the kind suffered by the respondent. In *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at pp. 204-5, Wilson J. emphasized that “life, liberty and security of the person” are three distinct interests, and that it is incumbent on the Court to give meaning to each of these elements. This statement was endorsed by Lamer J. for a majority of this Court in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at p. 500. In addressing the issue of whether the respondent’s s. 7 rights have been breached in this case, I also prefer to keep the interests protected by s. 7 analytically distinct to the extent possible. For the

naires de l’application de l’art. 7 sont remplies et si l’intimé a démontré qu’il y a eu violation des droits que lui garantit cet article.

c) Article 7 — Principes généraux

L’article 7 de la *Charte* prévoit ceci: «[c]hacon a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale.» Ainsi, avant même que l’on puisse se demander si les droits garantis à l’intimé par l’art. 7 ont fait l’objet d’une atteinte non conforme aux principes de justice fondamentale, il faut d’abord prouver que le droit visé par l’allégation de l’intimé relève de l’art. 7. Dans l’arrêt *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, à la p. 401, le juge La Forest a énoncé ainsi ces deux étapes de l’analyse fondée sur l’art. 7:

Pour que l’article puisse entrer en jeu, il faut constater d’abord qu’il a été porté atteinte au droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité [d’une] personne» et, en second lieu, que cette atteinte est contraire aux principes de justice fondamentale.

Par conséquent, si le droit de l’intimé à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne n’est pas en cause, l’analyse fondée sur l’art. 7 prend fin. C’est à la première étape de cette analyse que les arguments de l’intimé relatifs à l’art. 7 me posent le plus de difficultés.

Le juge en chef McEachern a fondu le droit «à la liberté» et le droit «à la sécurité de [l]a personne» en un seul droit à la protection de la dignité de la personne contre la stigmatisation découlant d’un opprobre prolongé et injustifié comme celui dont l’intimé a été victime. Dans *Singh c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, aux pp. 204 et 205, le juge Wilson a insisté sur le fait que «la vie, la liberté et la sécurité de la personne» constituent trois droits distincts et qu’il incombe à notre Cour de préciser le sens de chacun de ces droits. Le juge Lamer a souscrit à cet énoncé au nom de notre Cour à la majorité dans le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, à la p. 500. Pour déterminer si, en l’espèce, il a été porté atteinte aux droits de l’intimé garantis par l’art. 7, je préfère, dans la mesure du

47

48

purposes of this appeal, the outcome is dependent upon the meaning to be given to the interests of “liberty” and “security of the person”.

(d) Liberty Interest

49

The liberty interest protected by s. 7 of the *Charter* is no longer restricted to mere freedom from physical restraint. Members of this Court have found that “liberty” is engaged where state compulsions or prohibitions affect important and fundamental life choices. This applies for example where persons are compelled to appear at a particular time and place for fingerprinting (*Beare, supra*); to produce documents or testify (*Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425); and not to loiter in particular areas (*R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761). In our free and democratic society, individuals are entitled to make decisions of fundamental importance free from state interference. In *B. (R.) v. Children’s Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315, at para. 80, La Forest J., with whom L’Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. agreed, emphasized that the liberty interest protected by s. 7 must be interpreted broadly and in accordance with the principles and values underlying the *Charter* as a whole and that it protects an individual’s personal autonomy:

... liberty does not mean mere freedom from physical restraint. In a free and democratic society, the individual must be left room for personal autonomy to live his or her own life and to make decisions that are of fundamental personal importance.

50

In *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, Wilson J., speaking for herself alone, was of the opinion that s. 251 of the *Criminal Code* violated not only a woman’s right to security of the person but her s. 7 liberty interest as well. She indicated that the liberty interest is rooted in fundamental notions of human dignity, personal autonomy, privacy and

possible, cloisonner ces droits aux fins de l’analyse. L’issue du présent pourvoi dépend du sens donné aux droits «à la liberté» et «à la sécurité de [l]a personne».

d) Droit à la liberté

Le droit à la liberté garanti par l’art. 7 de la *Charte* ne s’entend plus uniquement de l’absence de toute contrainte physique. Des juges de notre Cour ont conclu que la «liberté» est en cause lorsque des contraintes ou des interdictions de l’État influent sur les choix importants et fondamentaux qu’une personne peut faire dans sa vie. Une telle situation existe, par exemple, lorsque des personnes doivent se présenter à un endroit et à un moment précis pour faire prendre leurs empreintes digitales (*Beare, précité*), produire des documents ou témoigner (*Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425), et lorsque des personnes doivent s’abstenir de flâner dans certains lieux (*R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761). Dans notre société libre et démocratique, chacun a le droit de prendre des décisions d’importance fondamentale sans intervention de l’État. Dans *B. (R.) c. Children’s Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315, au par. 80, le juge La Forest, avec l’assentiment des juges L’Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin, souligne que le droit à la liberté garanti par l’art. 7 protège l’autonomie personnelle et qu’il doit être interprété largement et en conformité avec les principes et les valeurs qui sous-tendent la *Charte* dans son ensemble:

... la liberté ne signifie pas simplement l’absence de toute contrainte physique. Dans une société libre et démocratique, l’individu doit avoir suffisamment d’autonomie personnelle pour vivre sa propre vie et prendre des décisions qui sont d’importance fondamentale pour sa personne.

Dans *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, le juge Wilson, s’exprimant uniquement en son propre nom, était d’avis que l’art. 251 du *Code criminel* violait non seulement le droit d’une femme à la sécurité de sa personne, mais également son droit à la liberté garanti par l’art. 7. Elle a indiqué que le droit à la liberté prend racine dans les concepts

choice in decisions regarding an individual's fundamental being. She conveyed this as follows, at p. 166:

Thus, an aspect of the respect for human dignity on which the *Charter* is founded is the right to make fundamental personal decisions without interference from the state. This right is a critical component of the right to liberty. Liberty, as was noted in *Singh*, is a phrase capable of a broad range of meaning. In my view, this right, properly construed, grants the individual a degree of autonomy in making decisions of fundamental personal importance.

The above passage was endorsed by La Forest J. in *B. (R.)*, *supra*, at para. 80. This Court in *B. (R.)* was asked to decide whether the s. 7 liberty interest protects the rights of parents to choose medical treatment for their children. The above passage from Wilson J. was applied by La Forest J. to individual interests of fundamental importance in our society such as the parental interest in caring for one's children.

In *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844, at para. 66, La Forest J., writing for L'Heureux-Dubé J. and McLachlin J. (as she then was), reiterated his position that the right to liberty in s. 7 protects the individual's right to make inherently private choices and that choosing where to establish one's home is one such inherently personal choice:

The foregoing discussion serves simply to reiterate my general view that the right to liberty enshrined in s. 7 of the *Charter* protects within its ambit the right to an irreducible sphere of personal autonomy wherein individuals may make inherently private choices free from state interference. I must emphasize here that, as the tenor of my comments in *B. (R.)* should indicate, I do not by any means regard this sphere of autonomy as being so wide as to encompass any and all decisions that individuals might make in conducting their affairs. Indeed, such a view would run contrary to the basic idea, expressed both at the outset of these reasons and in my reasons in *B. (R.)*, that individuals cannot, in any organized society, be guaranteed an unbridled freedom to do whatever they please. Moreover, I do not even consider that the sphere of autonomy includes within its

fondamentaux de la dignité humaine, de l'autonomie personnelle, de la vie privée et du choix des décisions concernant l'être fondamental de l'individu. Voici ce qu'elle a dit, à la p. 166:

Ainsi, un aspect du respect de la dignité humaine sur lequel la *Charte* est fondée est le droit de prendre des décisions personnelles fondamentales sans intervention de l'État. Ce droit constitue une composante cruciale du droit à la liberté. La liberté, comme nous l'avons dit dans l'arrêt *Singh*, est un terme susceptible d'une acception fort large. À mon avis, ce droit, bien interprété, confère à l'individu une marge d'autonomie dans la prise de décisions d'importance fondamentale pour sa personne.

Le juge La Forest a adopté cet extrait dans l'arrêt *B. (R.)*, précité, au par. 80. Dans cette affaire, notre Cour était appelée à décider si le droit à la liberté garanti par l'art. 7 protège le droit des parents de choisir un traitement médical pour leurs enfants. Le juge La Forest a appliqué l'extrait précité des motifs du juge Wilson aux droits individuels qui revêtent une importance fondamentale dans notre société, comme le droit des parents de prendre soin de leurs enfants.

Dans l'arrêt *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, au par. 66, le juge La Forest, s'exprimant au nom du juge L'Heureux-Dubé et du juge McLachlin (maintenant Juge en chef), a réitéré son point de vue selon lequel le droit à la liberté garanti par l'art. 7 protège le droit de chacun de faire des choix intrinsèquement privés, y compris le choix d'un lieu pour établir sa demeure:

L'analyse qui précède ne fait que répéter mon opinion générale selon laquelle la protection du droit à la liberté garanti par l'art. 7 de la *Charte* s'étend au droit à une sphère irréductible d'autonomie personnelle où les individus peuvent prendre des décisions intrinsèquement privées sans intervention de l'État. Comme les propos que j'ai tenus dans l'arrêt *B. (R.)* l'indiquent, je n'entends pas par là, je le précise, que cette sphère d'autonomie est vaste au point d'englober toute décision qu'un individu peut prendre dans la conduite de ses affaires. Une telle opinion, en effet, irait à l'encontre du principe fondamental que j'ai formulé au début des présents motifs et dans les motifs de l'arrêt *B. (R.)*, selon lequel nul ne peut, dans une société organisée, prétendre à la garantie de la liberté absolue d'agir comme il lui plaît. J'estime même que cette sphère d'autonomie ne protège

scope every matter that might, however vaguely, be described as “private”. Rather, as I see it, the autonomy protected by the s. 7 right to liberty encompasses only those matters that can properly be characterized as fundamentally or inherently personal such that, by their very nature, they implicate basic choices going to the core of what it means to enjoy individual dignity and independence. As I have already explained, I took the view in *B. (R.)* that parental decisions respecting the medical care provided to their children fall within this narrow class of inherently personal matters. In my view, choosing where to establish one’s home is, likewise, a quintessentially private decision going to the very heart of personal or individual autonomy. [Emphasis added.]

La Forest J. therefore spoke in *Godbout* of a narrow sphere of inherently personal decision-making deserving of the law’s protection. Choosing where to establish one’s home fell within that narrow class according to three members of this Court.

52 Dissenting at the New Brunswick Court of Appeal in *G. (J.)*, I also favoured a more generous approach to the liberty interest that would protect personal rights that are inherent to the individual and consistent with the essential values of our society (*New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. J.G.* (1997), 187 N.B.R. (2d) 81, at para. 49). In this vein, the parental interest in raising and caring for one’s children would be protected. I however agreed with La Forest J.’s caution that the liberty interest would encompass only those decisions that are of fundamental importance.

53 Professor Hogg, *supra*, at p. 44-9, supports a more cautious approach to the interpretation of s. 7 such that s. 7 does not become a residual right which envelopes all of the legal rights in the *Charter*. Professor Hogg also addresses the deliberate omission of “property” from “life, liberty and security of the person” in s. 7, and states, at p. 44-12:

It also requires . . . that those terms [liberty and security of the person] be interpreted as excluding economic lib-

pas tout ce qui peut, même vaguement, être qualifié de «privé». Je suis plutôt d’avis que l’autonomie protégée par le droit à la liberté garanti par l’art. 7 ne comprend que les sujets qui peuvent à juste titre être qualifiés de fondamentalement ou d’essentiellement personnels et qui impliquent, par leur nature même, des choix fondamentaux participant de l’essence même de ce que signifie la jouissance de la dignité et de l’indépendance individuelles. Comme je l’ai déjà mentionné, j’ai exprimé, dans l’arrêt *B.(R.)*, l’opinion voulant que les décisions des parents quant aux soins médicaux administrés à leurs enfants appartiennent à cette catégorie limitée de sujets fondamentalement personnels. À mon avis, le choix d’un lieu pour établir sa demeure est, de la même façon, une décision essentiellement privée qui tient de la nature même de l’autonomie personnelle. [Je souligne.]

Dans l’arrêt *Godbout*, le juge La Forest a donc parlé d’une catégorie limitée de décisions intrinsèquement personnelles qui méritent la protection de la loi. Selon trois juges de notre Cour, le choix d’un lieu pour établir sa demeure faisait partie de cette catégorie limitée.

Dissident en Cour d’appel du Nouveau Brunswick dans l’affaire *G. (J.)*, j’ai également préconisé une interprétation plus généreuse du droit à la liberté qui protégerait les droits personnels qui sont inhérents à l’individu et conformes aux valeurs essentielles de notre société (*Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. J.G.* (1997), 187 R.N.-B. (2^e) 81, au par. 49). Dans le même ordre d’idées, le droit des parents d’éduquer leurs enfants et d’en prendre soin serait protégé. J’ai cependant souscrit à la mise en garde du juge La Forest selon laquelle le droit à la liberté n’engloberait que les décisions qui revêtent une importance fondamentale.

Le professeur Hogg, *op. cit.*, à la p. 44-9, préconise une interprétation plus prudente de l’art. 7 de manière à éviter que cet article confère un droit résiduel englobant toutes les garanties juridiques de la *Charte*. Le professeur Hogg aborde aussi la question de l’omission délibérée de garantir, à l’art. 7, le droit à la «propriété», en sus du droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité de [l]a personne», et affirme, à la p. 44-12:

[TRADUCTION] Cela exige en outre [. . .] que ces termes [liberté et sécurité de [l]a personne] soient interprétés

erty and economic security; otherwise, property, having been shut out of the front door, would enter by the back.

Although an individual has the right to make fundamental personal choices free from state interference, such personal autonomy is not synonymous with unconstrained freedom. In the circumstances of this case, the state has not prevented the respondent from making any “fundamental personal choices”. The interests sought to be protected in this case do not in my opinion fall within the “liberty” interest protected by s. 7.

(e) Security of the Person

In the criminal context, this Court has held that state interference with bodily integrity and serious state-imposed psychological stress constitute a breach of an individual’s security of the person. In this context, security of the person has been held to protect both the physical and psychological integrity of the individual (*Morgentaler, supra*, at p. 56, *per* Dickson C.J., and at p. 173, *per* Wilson J.; *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519, at p. 587, *per* Sopinka J.; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123, at p. 1177, *per* Lamer J.). These decisions relate to situations where the state has taken steps to interfere, through criminal legislation, with personal autonomy and a person’s ability to control his or her own physical or psychological integrity such as prohibiting assisted suicide and regulating abortion.

The principle that the right to security of the person encompasses serious state-imposed psychological stress has recently been reiterated by this Court in *G. (J.)*, *supra*. At issue in *G. (J.)* was whether relieving a parent of the custody of his or her children restricts a parent’s right to security of the person. Lamer C.J. held that the parental interest in raising one’s children is one of fundamental personal importance. State removal of a child from parental custody thus constitutes direct state interference with the psychological integrity of the parent, amounting to a “gross intrusion” into the private and intimate sphere of the parent-child

comme excluant la liberté et la sécurité économiques; sinon, refoulée à la porte avant, la propriété entrerait par la porte arrière.

Même si un individu a le droit de faire des choix personnels fondamentaux sans intervention de l’État, cette autonomie personnelle n’est pas synonyme de liberté illimitée. Dans les circonstances de la présente affaire, l’État n’a pas empêché l’intimé de faire des «choix personnels fondamentaux». À mon avis, les droits que l’on cherche à protéger en l’espèce ne font pas partie du droit «à la liberté» garanti par l’art. 7.

e) Sécurité de la personne

Notre Cour a statué, en matière criminelle, que l’atteinte de l’État à l’intégrité corporelle et la tension psychologique grave causée par l’État constituent une atteinte à la sécurité de la personne. Dans ce contexte, il a été jugé que la sécurité de la personne vise à la fois l’intégrité physique et l’intégrité psychologique (*Morgentaler*, précité, à la p. 56, le juge en chef Dickson, et à la p. 173, le juge Wilson; *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519, à la p. 587, le juge Sopinka; *Renvoi relatif à l’art. 193 et à l’al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123, à la p. 1177, le juge Lamer). Ces arrêts concernent des situations où l’État a légiféré au criminel dans le but de s’ingérer dans l’autonomie personnelle et la capacité d’une personne de maîtriser sa propre intégrité physique ou psychologique, en interdisant notamment l’aide au suicide et en réglementant l’avortement.

Récemment, dans l’arrêt *G. (J.)*, précité, notre Cour a réitéré le principe voulant que le droit à la sécurité de la personne vise la tension psychologique grave causée par l’État. La question en litige dans cette affaire était de savoir si le retrait de la garde d’un enfant portait atteinte au droit du parent à la sécurité de sa personne. Le juge en chef Lamer a conclu que le droit des parents d’élever leurs enfants est un droit personnel d’une importance fondamentale. Le retrait de la garde d’un enfant par l’État constitue donc une atteinte directe à l’intégrité psychologique du parent équivalant à une «intrusion flagrante» dans le domaine privé et

54

55

56

relationship (at para. 61). Lamer C.J. concluded that s. 7 guarantees every parent the right to a fair hearing where the state seeks to obtain custody of their children (at para. 55). However, the former Chief Justice also set boundaries in *G. (J.)* for cases where one's psychological integrity is infringed upon. He referred to the attempt to delineate such boundaries as "an inexact science" (para. 59).

intime du lien parent-enfant (au par. 61). Le juge en chef Lamer a conclu que l'art. 7 garantit aux parents le droit à une audience équitable lorsque l'État demande la garde de leurs enfants (au par. 55). Cependant, il a également établi, dans l'arrêt *G. (J.)*, des limites applicables aux cas où il y a atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne. Il a affirmé que la tentative d'établir de telles limites n'est pas une «science exacte» (par. 59).

57

Not all state interference with an individual's psychological integrity will engage s. 7. Where the psychological integrity of a person is at issue, security of the person is restricted to "serious state-imposed psychological stress" (Dickson C.J. in *Morgentaler, supra*, at p. 56). I think Lamer C.J. was correct in his assertion that Dickson C.J. was seeking to convey something qualitative about the type of state interference that would rise to the level of infringing s. 7 (*G. (J.)*, at para. 59). The words "serious state-imposed psychological stress" delineate two requirements that must be met in order for security of the person to be triggered. First, the psychological harm must be state imposed, meaning that the harm must result from the actions of the state. Second, the psychological prejudice must be serious. Not all forms of psychological prejudice caused by government will lead to automatic s. 7 violations. These two requirements will be examined in turn.

Les atteintes de l'État à l'intégrité psychologique d'une personne ne font pas toutes intervenir l'art. 7. Lorsque l'intégrité physique d'une personne est en cause, la sécurité de la personne se limite à la «tension psychologique grave causée par l'État» (le juge en chef Dickson dans *Morgentaler*, précité, à la p. 56). Je crois que le juge en chef Lamer a eu raison de dire que le juge en chef Dickson tentait d'exprimer en termes qualitatifs le type d'ingérence de l'État susceptible de violer l'art. 7 (*G. (J.)*, au par. 59). Selon l'expression «tension psychologique grave causée par l'État», deux conditions doivent être remplies que la sécurité de la personne soit en cause. Premièrement, le préjudice psychologique doit être causé par l'État, c'est-à-dire qu'il doit résulter d'un acte de l'État. Deuxièmement, le préjudice psychologique doit être grave. Les formes que prend le préjudice psychologique causé par le gouvernement n'entraînent pas toutes automatiquement des violations de l'art. 7. Je vais examiner successivement ces deux conditions.

(i) *Was the Harm to Mr. Blencoe the Result of State-Caused the Human Rights Process?*

(i) *Le préjudice subi par M. Blencoe résulte-t-il d'un délai imputable à l'État dans le déroulement du processus en matière de droits de la personne?*

58

In *G. (J.)*, Lamer C.J. found direct state interference with the psychological integrity of the parent, describing the government action in that case as "direct state interference with the parent-child relationship" (para. 61). Later, at para. 66, Lamer C.J. referred to a child custody application as "an example of state action which directly engages the justice system and its administration" (emphasis added). He stressed that not every state action

Dans *G. (J.)*, le juge en chef Lamer a conclu qu'il y avait eu atteinte directe de l'État à l'intégrité psychologique du parent, qualifiant la mesure prise dans cette affaire par le gouvernement d'«ingérence directe de l'État dans le lien parent-enfant» (par. 61). Plus loin, au par. 66, il a dit que les demandes de garde d'enfants sont «un exemple d'acte gouvernemental intéressant directement le système judiciaire et l'administration de la justice»

which interferes with the parent-child relationship would have triggered s. 7.

Stress, anxiety and stigma may arise from any criminal trial, human rights allegation, or even a civil action, regardless of whether the trial or process occurs within a reasonable time. We are therefore not concerned in this case with all such prejudice but only that impairment which can be said to flow from the delay in the human rights process. It would be inappropriate to hold government accountable for harms that are brought about by third parties who are not in any sense acting as agents of the state.

While it is incontrovertible that the respondent has suffered serious prejudice in connection with the allegations of sexual harassment against him, there must be a sufficient causal connection between the state-caused delay and the prejudice suffered by the respondent for s. 7 to be triggered. In *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 447, Dickson J. (as he then was) concluded that the causal link between the actions of government and the alleged *Charter* violation was too “uncertain, speculative and hypothetical to sustain a cause of action”. In separate concurring reasons, Wilson J. also conveyed the need to have some type of direct causation between the actions of the state and the resulting deprivation. She stated, at p. 490:

It is not necessary to accept the restrictive interpretation advanced by Pratte J., which would limit s. 7 to protection against arbitrary arrest or detention, in order to agree that the central concern of the section is direct impingement by government upon the life, liberty and personal security of individual citizens. At the very least, it seems to me, there must be a strong presumption that governmental action which concerns the relations of the state with other states, and which is therefore not directed at any member of the immediate political community, was never intended to be caught by s. 7 even although such action may have the incidental effect of increasing the risk of death or injury that individuals generally have to face. [Emphasis added.]

(je souligne). Il a souligné que les actes de l'État qui constituent une ingérence dans le lien parent-enfant ne déclenchent pas tous l'application de l'art. 7.

Un procès criminel, une allégation en matière de droits de la personne ou même une action au civil peut être une cause de stress, d'angoisse et de stigmatisation même lorsque le procès ou les procédures se déroulent dans un délai raisonnable. Ce qui nous intéresse en l'espèce n'est pas tout préjudice de cette nature, mais seulement l'atteinte qui, peut-on dire, résulte du délai écoulé dans le déroulement du processus en matière de droits de la personne. Il serait inopportun de tenir le gouvernement responsable du préjudice causé par un tiers qui n'est aucunement un mandataire de l'État.

Bien que les allégations de harcèlement sexuel dont l'intimé a fait l'objet lui aient indéniablement causé un préjudice grave, il doit y avoir un lien de causalité suffisant entre le délai imputable à l'État et le préjudice subi par l'intimé pour que l'art. 7 s'applique. Dans *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, à la p. 447, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a conclu que le lien de causalité entre les actes du gouvernement et la violation alléguée de la *Charte* était «trop incertain, trop conjectural et trop hypothétique pour étayer une cause d'action». Dans des motifs concordants distincts, le juge Wilson a également fait état de la nécessité d'un lien direct quelconque entre les actes de l'État et l'atteinte qui en a résulté. Voici ce qu'elle a dit, à la p. 490:

Il n'est pas nécessaire de souscrire à l'interprétation restrictive avancée par le juge Pratte, qui limiterait l'art. 7 à une protection contre les arrestations ou les détentions arbitraires, pour convenir que l'article a pour objet central l'ingérence directe du gouvernement dans la vie, la liberté et la sécurité personnelle des citoyens. À tout le moins, me semble-t-il, il doit y avoir une forte présomption qu'on n'a jamais voulu qu'une action gouvernementale relative aux relations de l'État avec d'autres États, et qui donc n'est dirigée contre aucun membre de la collectivité politique immédiate, tombe sous le coup de l'art. 7 même si cette action peut avoir l'effet incident d'accroître le risque de mort ou de préjudice auquel les gens doivent faire face en général. [Je souligne.]

59

60

61 The appellants submit that the nexus between the harm to the respondent and the alleged delay in processing the Complaints is remote. They assert that the largest measure of prejudice to Mr. Blencoe resulted not from any delay but from the publicity surrounding the events, especially his dismissal from Cabinet and later from the NDP caucus. They add that the respondent himself fought the allegations against him in the public domain. For the reasons I set out below, I also have doubts whether, on the facts, the psychological harm suffered by the respondent can be seen as the result of state-caused delay in the human rights process.

62 On March 1, 1995, the respondent was informed by Premier Harcourt that his former assistant, Fran Yanor, made sexual harassment allegations against him. This allegation was made public one week later. On March 9, 1995, Mr. Blencoe stepped down as Minister but remained in Cabinet, pending the results of an inquiry. He issued a press release, “vehemently denying the harassment allegations”. On March 10, 1995, the national and provincial press began running stories about the respondent’s resignation and allegations against him by Ms. Yanor and two other women. On April 4, 1995, Premier Harcourt removed the respondent from Cabinet and dismissed him from the NDP caucus.

63 While the respondent was only notified of the Schell and Willis Complaints in July and September of 1995, the record demonstrates that Mr. Blencoe had suffered the following prejudice or “stigmatization” prior to that time: Mr. Blencoe and his family were hounded by the media from the time that the Yanor harassment allegations were made public; the respondent and his wife feared press leaks and stopped speaking to persons outside their close circle of family and friends; Mr. Blencoe’s children were subjected to insults and name-calling at school; and Mr. Blencoe was under the care of a physician and was prescribed

Les appelants soutiennent que le lien entre le préjudice subi par l’intimé et le délai qui se serait écoulé dans le traitement des plaintes est ténu. Selon eux, la majeure partie du préjudice causé à M. Blencoe résultait non pas d’un délai mais de la publicité qui a entouré, plus particulièrement, son exclusion du Cabinet et, par la suite, du caucus du NDP. Ils ajoutent que l’intimé a lui-même réfuté publiquement les allégations dont il faisait l’objet. Pour les motifs indiqués ci-après, je doute également qu’il soit possible, d’après les faits, de considérer que le préjudice psychologique subi par l’intimé a résulté d’un délai imputable à l’État dans le déroulement du processus en matière de droits de la personne.

Le 1^{er} mars 1995, l’intimé a été informé par le premier ministre Harcourt que son ancienne adjointe, Fran Yanor, avait formulé des allégations de harcèlement sexuel contre lui. Ces allégations ont été rendues publiques une semaine plus tard. Le 9 mars 1995, M. Blencoe a démissionné de son poste de ministre, tout en continuant de faire partie du Cabinet, jusqu’à ce que les résultats de l’enquête soient connus. Il a diffusé un communiqué de presse dans lequel il [TRADUCTION] «niait catégoriquement les allégations de harcèlement». Le 10 mars 1995, la presse nationale et la presse provinciale ont commencé à faire état de la démission de l’intimé et des allégations formulées contre lui par M^{me} Yanor et deux autres femmes. Le 4 avril de la même année, le premier ministre Harcourt a exclu l’intimé du Cabinet et, ensuite, du caucus du NDP.

Quoique l’intimé Blencoe n’ait été avisé des plaintes de M^{mes} Schell et Willis qu’en juillet et en septembre 1995, il ressort du dossier qu’il avait déjà été victime d’un préjudice ou d’une «stigmatisation»: M. Blencoe et les membres de sa famille ont été traqués par les médias dès que les allégations de harcèlement de M^{me} Yanor eurent été rendues publiques; craignant les indiscretions de la presse, l’intimé et son épouse n’ont plus parlé qu’à leurs proches; les enfants de M. Blencoe ont fait l’objet d’insultes et de railleries à l’école; M. Blencoe a été suivi par un médecin qui lui a prescrit des antidépresseurs dès avril 1995.

antidepressants by April of 1995. The respondent himself admits that from mid-March 1995 until August 1995, he was “extremely unwell”. From April 11, 1995, to September 7, 1995, the respondent was on medical leave from the legislature. In the Fall of 1995, Mr. Blencoe considered whether to run in the upcoming election. Since he suspected that Premier Harcourt would refuse to sign his nomination papers, he decided not to seek the NDP nomination in his riding and resigned from the party on December 29, 1995. All of these events had occurred prior to any delays in the proceedings.

There is no question that the respondent’s life and that of his family have been terribly affected by the allegations of sexual harassment against him. His political career appears to be finished and, as professed by Lowry J., “[t]he impact on his family of what has seemed at times an unrelenting media coverage has been traumatic” (para. 12). The respondent attributes this prejudice to the delay in the human rights proceedings. McEachern C.J.B.C. agreed, stating (at para. 53) that:

There can be no doubt that [Blencoe] was severely wounded by the publicity surrounding his dismissal from the Cabinet. Such is the price of public life. But for these proceedings, however, it might reasonably be expected that the overwhelming attention would have died away and [Blencoe] and his family could have attempted to reconstruct their lives. [Emphasis added.]

With respect, I cannot agree with McEachern C.J.B.C.’s speculation that the respondent would have been able to reconstruct his life but for the proceedings (or I should say, delay in the proceedings). A higher level of certainty is required than “might reasonably be expected” in order to find that government has caused a deprivation of an individual’s *Charter* rights.

Based on the above facts, the Willis and Schell allegations were clearly not the first events in the sexual harassment claims against the respondent. Lambert J.A. asserted that “[t]he human rights pro-

L’intimé lui-même reconnaît que, à partir de la mi-mars jusqu’au mois d’août 1995, il allait [TRADUCTION] «très mal». Du 11 avril au 7 septembre 1995, il s’est absenté de l’assemblée législative pour cause de maladie. À l’automne de 1995, M. Blencoe s’est demandé s’il solliciterait un nouveau mandat lors du prochain scrutin. Comme il s’attendait à ce que le premier ministre Harcourt refuse de signer sa mise en candidature, il a décidé de ne pas se porter candidat du NPD dans sa circonscription et a démissionné du parti le 29 décembre 1995. Tous ces événements ont précédé quelque délai que ce soit dans les procédures.

Il ne fait aucun doute que les allégations de harcèlement sexuel ont terriblement nui à la vie personnelle de l’intimé et à celle des membres de sa famille. Sa carrière politique semble terminée et, comme l’a affirmé le juge Lowry, [TRADUCTION] «ce qui s’apparentait par moments à un acharnement médiatique a été traumatisant pour les membres de sa famille» (par. 12). L’intimé attribue ce préjudice au délai écoulé dans le déroulement des procédures en matière de droits de la personne. Le juge en chef McEachern lui a donné raison (au par. 53):

[TRADUCTION] On ne saurait douter que [Blencoe] a profondément souffert de la publicité qui a entouré son exclusion du Cabinet. Tels sont les aléas de la vie publique. Or, n’eût été des procédures, on aurait pu raisonnablement s’attendre à ce que l’attention considérable s’estompe et à ce que [Blencoe] et les membres de sa famille puissent tenter de retrouver une vie normale. [Je souligne.]

En toute déférence, je ne puis souscrire à la supposition du juge en chef McEachern que l’intimé aurait pu retrouver une vie normale n’eût été des procédures (ou, devrais-je dire, du délai écoulé dans les procédures). Pour conclure que le gouvernement a porté atteinte aux droits d’une personne garantis par la *Charte*, il faut plus de certitude que ce à quoi [TRADUCTION] «on aurait pu raisonnablement s’attendre».

D’après les faits susmentionnés, les allégations de M^{mes} Willis et Schell ne constituaient manifestement pas les premiers maillons de la chaîne des événements relatifs aux plaintes de harcèlement

64

65

cess started with the complaints in *April, 1995*” (para. 5 (emphasis in original)). Based on the record, however, it is clear that the Willis and Schell Complaints were only filed with the Commission in July and August of that year. The respondent himself asserts that the complaints to the Premier’s office are what resulted in his removal from Cabinet and caucus. He makes this assertion to support his contention that the date from which the delay should be computed should pre-date the official Complaints to the Commission. This argument rather undermines the respondent’s assertion that the state caused his prejudice. The central event leading to the intense media scrutiny was the dismissal of the respondent from Cabinet and caucus in April 1995, following the allegations of Fran Yanor. At that time, there had been no complaints to the Commission. The Yanor allegations are thus more closely tied to the dismissal from Cabinet, and consequently the stigma. I therefore find that the most prejudicial impact on Mr. Blencoe was caused not by the actions of the Commission but rather by the events prior to the Complaints which caused the respondent to be ousted from Cabinet and caucus as well as the result of actions by non-governmental actors such as the press, employers and a soccer association. The harm to the respondent resulted from the publicity surrounding the allegations themselves coupled with the political fall-out which ensued rather than any delay in the human rights proceedings which had yet to commence at the time that the respondent began to experience stigma.

sexuel contre l’intimé. Le juge Lambert a dit que [TRADUCTION] «[l]e processus en matière de droits de la personne a été enclenché par le dépôt des plaintes en *avril 1995*» (par. 5 (en italique dans l’original)). Toutefois, selon le dossier, il est clair que la Commission n’a été saisie des plaintes de M^{mes} Willis et Schell qu’en juillet et en août de la même année. L’intimé lui-même affirme que ce sont les plaintes reçues au bureau du premier ministre qui ont entraîné son exclusion du Cabinet et du caucus. Cette affirmation vise à étayer sa prétention que la date à partir de laquelle le délai devrait être calculé est antérieure au dépôt officiel des plaintes à la Commission. Cet argument mine plutôt sa prétention que l’État est à l’origine du préjudice qu’il a subi. L’événement central à l’origine de la grande couverture médiatique a été l’exclusion de l’intimé du Cabinet et du caucus en avril 1995, à la suite des allégations de Fran Yanor. À l’époque, la Commission n’avait encore été saisie d’aucune plainte. Les allégations de M^{me} Yanor sont donc plus étroitement liées à l’exclusion du Cabinet et, par conséquent, à la stigmatisation. Je conclus donc que l’effet le plus préjudiciable sur M. Blencoe résulte non pas des actes de la Commission, mais plutôt d’événements antérieurs au dépôt des plaintes qui ont entraîné son expulsion du Cabinet et du caucus, ainsi que du comportement d’acteurs non gouvernementaux comme les journalistes, les employeurs et une association de soccer. Le préjudice subi par l’intimé est imputable à la publicité ayant entouré les allégations elles-mêmes et aux retombées politiques qui ont suivi, et non pas à un délai dans les procédures en matière de droit de la personne qui n’avait pas encore commencé à s’écouler lorsque l’intimé a commencé à être victime d’une stigmatisation.

66

Lambert J.A. rejected the connection between the delay and the prejudice. Although recognizing that the respondent and his family had suffered dreadfully, Lambert J.A. found that “[n]one of that stigma was brought about by the processes under the *Human Rights Act* or the *Human Rights Code*. Nor, in my opinion, was it much exacerbated by those processes” (para. 29). Lambert J.A. was also of the opinion that the stigma would not come to

Le juge Lambert a écarté tout lien entre le délai écoulé et le préjudice subi. Tout en reconnaissant que l’intimé et les membres de sa famille avaient souffert terriblement, il a conclu que [TRADUCTION] «[c]ette stigmatisation n’était aucunement imputable aux procédures fondées sur la *Human Rights Act* ou le *Human Rights Code*. À mon sens, ces procédures ne l’ont pas beaucoup aggravée non plus» (par. 29). Le juge Lambert était aussi d’avis

an end after the Tribunal had made its decision, “no matter the content of that decision” (para. 29).

I am in agreement with Lowry J. and Lambert J.A. on this issue. My understanding is that there remains a civil suit pending against Mr. Blencoe for sexual harassment and that Ms. Willis’s Complaint against the Government on these very same issues has not been stayed. The prolongation of stigma from this ongoing publicity was therefore likely regardless of the delay in the human rights proceedings. At best, the respondent was deprived of a speedy opportunity to clear his name.

While I conclude that the delay in the human rights process was not the direct cause of the respondent’s prejudice, another question which arises is whether it exacerbated his prejudice. According to McEachern C.J.B.C., the excessive delay in the human rights proceedings both created a stigma against Mr. Blencoe and exacerbated an existing prejudice, which, according to the majority of the Court of Appeal, is tantamount to the creation of the prejudice itself. McEachern C.J.B.C. relied on the decision of this Court in *Rodriguez, supra*, to find that the Commission’s exacerbation of the deprivation of security of the person that Mr. Blencoe suffered at the hands of the media, triggered s. 7 (at para. 56). The respondent similarly argues that the delay exacerbated the stigmatization, claiming that additional media stories surfaced each time there was a new development in the processing of the Complaints. He relies on this Court’s decision in *Morgentaler, supra*, to support the position that it is sufficient if the delay is “a contributing cause” of the prejudice.

First, with respect to this “contributing cause” argument, I find it very difficult to equate the situations in *Rodriguez* and *Morgentaler* with that in the case at bar. In *Rodriguez*, the Crown had erroneously characterized Mrs. Rodriguez’s deprivation of security of the person as caused not by government but by her physical disabilities. In rejecting that argument, Sopinka J. held that the *Criminal Code* prohibition at s. 241(b) would con-

que la stigmatisation ne prendrait pas fin dès que le Tribunal aurait rendu sa décision [TRADUCTION] «quelle qu’elle soit» (par. 29).

Je partage l’avis des juges Lowry et Lambert à cet égard. Si je comprends bien, M. Blencoe fait toujours l’objet de poursuites civiles pour harcèlement sexuel, et la plainte que M^{me} Willis a déposée contre le gouvernement pour les mêmes motifs n’a pas été suspendue. Il était donc probable que la stigmatisation résultant de cette publicité incessante se poursuivrait peu importe le délai écoulé dans les procédures en matière de droits de la personne. Au mieux, l’intimé a été privé de la possibilité de se disculper rapidement.

Même si je conclus que le délai écoulé dans le déroulement du processus en matière de droits de la personne n’a pas été la cause directe du préjudice subi par l’intimé, une autre question qui se pose est de savoir s’il a aggravé ce préjudice. Selon le juge en chef McEachern, le délai excessif dans les procédures en matière de droits de la personne a à la fois stigmatisé M. Blencoe et aggravé un préjudice existant, ce qui, selon la Cour d’appel à la majorité, équivaut au fait même de causer le préjudice. Le juge en chef McEachern s’est fondé sur l’arrêt *Rodriguez, précité*, de notre Cour pour conclure que l’aggravation, par la Commission, de l’atteinte que les médias portaient à la sécurité de la personne de M. Blencoe déclenchait l’application de l’art. 7 (au par. 56). De même, l’intimé fait valoir que le délai a aggravé la stigmatisation du fait que l’affaire refaisait surface dans les médias chaque fois qu’il y avait du nouveau dans le traitement des plaintes. Il s’appuie sur l’arrêt *Morgentaler, précité*, de notre Cour pour affirmer qu’il suffit que le délai écoulé soit un «facteur qui a contribué» au préjudice.

Premièrement, en ce qui concerne l’argument du «facteur qui a contribué», il me semble très difficile d’assimiler les situations dans les affaires *Rodriguez* et *Morgentaler* à celle qui existe en l’espèce. Dans l’affaire *Rodriguez*, le ministère public avait imputé à tort l’atteinte à la sécurité de la personne de M^{me} Rodriguez non pas au gouvernement, mais à ses déficiences physiques. En rejetant cet argument, le juge Sopinka a conclu que l’inter-

67

68

69

tribute to Mrs. Rodriguez's distress if she was prevented from managing her death (at p. 584). A *Criminal Code* prohibition therefore directly deprived Mrs. Rodriguez of the ability to terminate her life. The Court in *Rodriguez* surely did not eliminate the need to establish a relationship between the harm complained of and the state action. In *Rodriguez*, all of the members of the Court agreed that government actions deprived Mrs. Rodriguez of the right to terminate her life at the time of her choosing. In the absence of government involvement, Mrs. Rodriguez would not have suffered a deprivation of her s. 7 rights. The same cannot be said of the facts in the case at bar.

diction prévue à l'al. 241b) du *Code criminel* contribuerait à la souffrance de M^{me} Rodriguez si on l'empêchait de gérer sa mort (à la p. 584). Une interdiction du *Code criminel* empêchait donc directement M^{me} Rodriguez de mettre fin à ses jours. Dans l'affaire *Rodriguez*, notre Cour n'a sûrement pas éliminé la nécessité d'établir l'existence d'un lien entre le préjudice reproché et l'acte de l'État. Tous les juges de notre Cour ont reconnu que des actes de l'État portaient atteinte au droit de M^{me} Rodriguez de mettre fin à ses jours au moment qu'elle jugerait opportun. N'eût été le rôle de l'État, il n'y aurait eu aucune atteinte aux droits garantis à M^{me} Rodriguez par l'art. 7. On ne peut en dire autant des circonstances de la présente affaire.

70

In the same vein, the *Morgentaler* case dealt with direct state interference with a woman's bodily integrity in that the delays in obtaining therapeutic abortions were caused by the mandatory procedures in s. 251 of the *Criminal Code* and resulted in a higher probability of complications and greater health risks to women. In that case, it could not have been argued that the cause of the deprivation is a woman's pregnancy rather than the *Criminal Code* prohibition. The decisions in *Morgentaler* and *Rodriguez* do not, in my opinion, obviate the need to establish a significant connection between the harm and the impugned state action to invoke the *Charter*.

Dans le même ordre d'idées, l'affaire *Morgentaler* portait sur l'atteinte directe de l'État à l'intégrité corporelle des femmes, étant donné que le délai requis pour obtenir un avortement thérapeutique résultait de la procédure prescrite par l'art. 251 du *Code criminel* et augmentait le risque de complications et le danger pour la santé des femmes. Dans cette affaire, on n'aurait pas pu faire valoir que l'atteinte était imputable à la grossesse plutôt qu'à l'interdiction du *Code criminel*. Les arrêts *Morgentaler* et *Rodriguez* ne permettent pas, à mon avis, d'échapper à l'obligation d'établir l'existence d'un lien important entre le préjudice et l'acte reproché à l'État pour pouvoir invoquer la *Charte*.

71

Moreover, even accepting this exacerbation argument, it is difficult to see how the respondent's prejudice was seriously exacerbated by the delays. In the absence of delays in the proceedings, the respondent would nevertheless have faced unproven allegations of sexual harassment and discrimination and suffered stigma as a result. It is thus clear that the respondent's reputation was harmed prior to the filing of the Complaints with the Commission. The delays in the proceedings could only have extended the time that rumours were circulating. As previously mentioned, the continuation of the concurrent complaint and civil action must also be considered. As professed by L'Heureux-Dubé J. in *R. v. O'Connor*, [1995] 4

En outre, même si l'argument de l'aggravation est retenu, il est difficile de voir comment le délai a aggravé sérieusement le préjudice subi par l'intimé. Même en l'absence de tout délai dans les procédures, l'intimé aurait fait face à des allégations non prouvées de harcèlement et de discrimination sexuels et aurait été stigmatisé en conséquence. Il est donc clair qu'il y a eu atteinte à la réputation de l'intimé avant le dépôt des plaintes devant la Commission. Le délai dans les procédures n'a pu contribuer qu'à prolonger la période pendant laquelle des rumeurs ont circulé. Comme je l'ai déjà mentionné, il faut également prendre en considération le fait que la plainte et les poursuites au civil concomitantes avaient toujours cours.

S.C.R. 411, at para. 119, with respect to privacy, “once invaded, it can seldom be regained”. Much the same is true of reputation; it is quickly ruined and difficult to re-establish. It is thus difficult to see how procedural delay could have seriously increased the damage to the respondent’s reputation that had already been done. The true prejudice to the respondent in this case may only be the lost opportunity to clear his name rapidly.

At trial, Lowry J. made the following finding concerning the cause of Mr. Blencoe’s suffering (at para. 13):

The stigma attached to the outstanding complaints has certainly contributed in large measure to the very real hardship Mr. Blencoe has experienced. His public profile as a Minister of the Crown rendered him particularly vulnerable to the media attention that has been focused on him and his family, and the hardship has, in the result, been protracted and severe.

Perhaps this statement supports the view that the outstanding Complaints did contribute to the stigma to some degree and that it was therefore a cause of the respondent’s suffering. Because I find in the next section that the state has not directly intruded into a private and intimate sphere of the respondent’s life, I assume without deciding that there is a sufficient nexus between the state-caused delay and the prejudice to Mr. Blencoe. I now turn to the question of whether this interference amounts to a violation of the respondent’s security of the person.

(ii) *Quality of the Interference*

McEachern C.J.B.C. concluded that liberty and security of the person under s. 7 protect both the privacy and dignity of individuals against the stigma of undue, prolonged humiliation and public degradation of the kind suffered by Mr. Blencoe (at para. 101). He therefore conflated s. 7 into a general right to dignity and protection against the stigma of undue, prolonged humiliation and public degradation suffered as a result of an administra-

Comme le juge L’Heureux-Dubé l’a affirmé, au sujet de la vie privée, dans *R. c. O’Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411, au par. 119, «dès qu’on y a porté atteinte, on peut rarement la regagner dans son intégralité». Il en va généralement de même de la réputation; elle peut être ternie rapidement, mais elle est difficile à rétablir. On voit mal comment un délai de procédure pourrait avoir sérieusement accru le préjudice déjà causé à la réputation de l’intimé. Il se peut que le véritable préjudice qui a été causé à l’intimé en l’espèce ait seulement été la perte de la possibilité de se disculper rapidement.

En première instance, le juge Lowry a conclu ce qui suit au sujet de la cause des souffrances de M. Blencoe (au par. 13):

[TRADUCTION] La stigmatisation liée aux plaintes dont M. Blencoe faisait l’objet a sûrement contribué dans une large mesure aux difficultés très réelles qu’il a éprouvées. Du fait de sa visibilité en tant que ministre du gouvernement, il était davantage exposé à l’attention que les médias lui ont portée à lui-même et à sa famille, ce qui explique la longueur et la gravité des difficultés qui ont résulté.

Cet énoncé confirme peut-être que les plaintes dont M. Blencoe faisait l’objet ont jusqu’à un certain point contribué à la stigmatisation et qu’elles ont donc été l’une des causes de ses souffrances. Étant donné que je conclus ci-après que l’État ne s’est pas directement immiscé dans la vie privée et intime de l’intimé, je présume, sans pour autant le décider, qu’il existe un lien suffisant entre le délai imputable à l’État et le préjudice subi par M. Blencoe. Je vais maintenant passer à la question de savoir si cette immixtion constitue une atteinte à la sécurité de la personne de l’intimé.

(ii) *Qualité de l’immixtion*

Le juge en chef McEachern a conclu que le droit à la liberté et à la sécurité de la personne garanti par l’art. 7 protège à la fois la vie privée et la dignité de l’individu contre la stigmatisation découlant d’un opprobre prolongé et injustifié comme celui dont M. Blencoe a été victime (au par. 101). Il a donc considéré que l’art. 7 confère un droit général à la dignité et à la protection contre l’opprobre prolongé et injustifié qui résulte de

72

73

74

tive proceeding. The question which arises is whether the rights of “liberty and security of the person” protected by s. 7 of the *Charter* include a generalized right to dignity, or more specifically, a right to be free from stigma associated with a human rights complaint? In my opinion, they do not.

75

The “right to dignity” accepted by McEachern C.J.B.C. essentially rests on several ideas. First, it is based on previous statements by this Court as to the importance and value of dignity. Second, it is based on the recognition in cases such as *Morgentaler* and *O’Connor* that state-induced psychological stress can infringe s. 7. Third, McEachern C.J.B.C. imports the notion of “stigma” as developed under s. 11(b) of the *Charter* in the criminal law context. Each of these bases for a generalized right to dignity under s. 7 will be addressed in turn.

1. Dignity

76

The *Charter* and the rights it guarantees are inextricably bound to concepts of human dignity. Indeed, notions of human dignity underlie almost every right guaranteed by the *Charter* (*Morgentaler, supra*, at pp. 164-66, *per* Wilson J.). As professed by Dickson C.J. in his discussion of s. 1 of the *Charter* in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, at p. 136:

The Court must be guided by the values and principles essential to a free and democratic society which I believe embody, to name but a few, respect for the inherent dignity of the human person, commitment to social justice and equality, accommodation of a wide variety of beliefs, respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals and groups in society. The underlying values and principles of a free and democratic society are the genesis of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* and the ultimate standard against which a limit on a right or freedom must be shown, despite its effect, to be reasonable and demonstrably justified. [Emphasis added.]

procédures administratives. La question qui se pose est de savoir si les droits «à la liberté et à [l]a sécurité de la personne» garantis par l’art. 7 de la *Charte* comportent un droit général à la dignité ou, plus précisément, un droit à la protection contre la stigmatisation liée à une plainte fondée sur les droits de la personne? Selon moi, ils ne comportent pas un tel droit.

Le «droit à la dignité» reconnu par le juge en chef McEachern repose essentiellement sur diverses idées. Premièrement, il s’appuie sur les propos que notre Cour a déjà tenus au sujet de l’importance et de la valeur de la dignité. Deuxièmement, il est fondé sur la reconnaissance, dans des affaires comme *Morgentaler* et *O’Connor*, que la tension psychologique causée par l’État peut violer l’art. 7. Troisièmement, le juge en chef McEachern transpose dans le contexte du droit criminel la notion de «stigmatisation» conçue sous le régime de l’al. 11(b) de la *Charte*. Ces trois fondements d’un droit général à la dignité sous le régime de l’art. 7 seront examinés successivement.

1. Dignité

La *Charte* et les droits qu’elle garantit sont inextricablement liés à la notion de dignité humaine. En fait, cette notion sous-tend presque tous les droits garantis par la *Charte* (*Morgentaler, précité*, aux pp. 164 à 166, le juge Wilson). Comme le juge en chef Dickson l’a dit en analysant l’article premier de la *Charte* dans l’arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, à la p. 136:

Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente de l’être humain, la promotion de la justice et de l’égalité sociales, l’acceptation d’une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société. Les valeurs et les principes sous-jacents d’une société libre et démocratique sont à l’origine des droits et libertés garantis par la *Charte* et constituent la norme fondamentale en fonction de laquelle on doit établir qu’une restriction d’un droit ou d’une liberté constitue, malgré son effet, une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer. [Je souligne.]

In *Rodriguez, supra*, Sopinka J. states that it is unquestioned that respect for human dignity is an underlying principle upon which our society is based (at p. 592). In *O'Connor, supra*, at para. 63, L'Heureux-Dubé J. states that, "[t]his Court has repeatedly recognized that human dignity is at the heart of the *Charter*". More recently, this Court has stated in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, at para. 51, that the purpose of s. 15(1) of the *Charter*, "is to prevent the violation of essential human dignity and freedom". Respect for the inherent dignity of persons is clearly an essential value in our free and democratic society which must guide the courts in interpreting the *Charter*. This does not mean, however, that dignity is elevated to a free-standing constitutional right protected by s. 7 of the *Charter*. Dignity has never been recognized by this Court as an independent right but has rather been viewed as finding expression in rights, such as equality, privacy or protection from state compulsion. In cases such as *Morgentaler, Rodriguez* and *B. (R.)*, dignity was linked to personal autonomy over one's body or interference with fundamental personal choices. Indeed, dignity is often involved where the ability to make fundamental choices is at stake.

In my view, the notion of "dignity" in the decisions of this Court is better understood not as an autonomous *Charter* right, but rather, as an underlying value. In *Beare, supra*, at p. 401, La Forest J. cautions that s. 7 must not be interpreted too broadly, stating that:

Like other provisions of the *Charter*, s. 7 must be construed in light of the interests it was meant to protect. It should be given a generous interpretation, but it is important not to overshoot the actual purpose of the right in question. . . .

While this statement may have been *obiter* since the case was decided on the principles of fundamental justice, this caution with respect to the interpretation of "life, liberty and security of the person" is relevant nevertheless. La Forest J. chose

Dans l'arrêt *Rodriguez*, précité, le juge Sopinka affirme qu'on ne conteste pas que le respect de la dignité humaine est un principe fondamental de notre société (à la p. 592). Dans l'arrêt *O'Connor*, précité, au par. 63, le juge L'Heureux-Dubé précise que «[n]otre Cour a reconnu à plusieurs reprises que la dignité humaine est au cœur de la *Charte*». Plus récemment, dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, au par. 51, notre Cour a statué que le par. 15(1) de la *Charte* a pour objet «d'empêcher toute atteinte à la dignité et à la liberté humaines essentielles». Le respect de la dignité inhérente des gens est nettement une valeur essentielle de notre société libre et démocratique, qui doit guider les tribunaux dans l'interprétation de la *Charte*. Cela ne signifie pas, cependant, que l'on fait de la dignité un droit constitutionnel distinct garanti par l'art. 7 de la *Charte*. La dignité n'a jamais été reconnue comme un droit indépendant par notre Cour, mais a plutôt été perçue comme s'exprimant dans des droits comme celui à l'égalité, à la vie privée ou à la protection contre la contrainte de l'État. Dans des affaires comme *Morgentaler, Rodriguez* et *B. (R.)*, la dignité était liée à l'autonomie de la personne relativement à la maîtrise de son corps ou à l'ingérence dans des choix personnels fondamentaux. En fait, la dignité est souvent en cause lorsque la capacité de faire des choix fondamentaux est compromise.

À mon sens, il vaut mieux considérer la notion de «dignité» que l'on trouve dans la jurisprudence de notre Cour comme une valeur sous-jacente que comme un droit autonome garanti par la *Charte*. Dans l'arrêt *Beare*, précité, à la p. 401, le juge La Forest prévient que l'art. 7 ne doit pas être interprété de façon trop large:

Comme d'autres dispositions de la *Charte*, l'art. 7 doit être interprété en fonction des intérêts qu'il est censé protéger. Il doit recevoir une interprétation généreuse, mais il est important de ne pas outrepasser le but réel du droit en question . . .

Bien qu'elle ait pu être faite de manière incidente étant donné que l'affaire était tranchée en fonction des principes de justice fondamentale, cette mise en garde concernant l'interprétation du droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité de [l]a personne» est

not to base his finding of a s. 7 deprivation on any principle of “dignity or self-respect”, as did Bayda C.J.S. of the Court of Appeal in that case. La Forest J. chose instead to find a deprivation of liberty and security of the person for the reasons of Cameron J.A. in the court below, based on the statutory requirement that a person surrender himself into the custody of the authorities and submit to bodily intrusions on pain of arrest and prosecution. La Forest J. conveys this, at p. 402:

The Court of Appeal, we saw, found that the impugned provisions constituted an infringement of the right guaranteed by the opening words of s. 7, the majority because fingerprinting offends the “dignity and self-respect” of at least those persons who because of their self-perception or the perception of the community would feel demeaned by being thus treated. In short, the majority thought that being subjected to fingerprinting was to be treated like a criminal. This approach appears to be broad and indefinite and to introduce an undesirable notion of differentiation among those subjected to the procedure. For my part, I prefer the more specific finding of Cameron J.A. that the impugned provisions infringe the rights guaranteed by s. 7 because they require a person to appear at a specific time and place and oblige that person to go through an identification process on pain of imprisonment for failure to comply. [Emphasis added.]

79

According to the respondent, the human dignity of a person is closely tied to a person’s reputation and privacy interests. Indeed, much of the harm which has been suffered by Mr. Blencoe in this case has been the damage which has been done to his reputation. Essentially, the respondent argues that his reputation has been ruined through the stigma he has suffered as a result of the publicity relating to the human rights proceedings against him. While this Court found in *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130, that reputation was a concept underlying *Charter* rights, it too is not an independent *Charter* right in and of itself (at para. 120):

néanmoins pertinente. Dans cette affaire, le juge La Forest n’a pas choisi, comme l’avait fait le juge en chef Bayda de la Cour d’appel, de fonder sa conclusion à une violation de l’art. 7 sur un principe quelconque de «dignité ou de respect de soi». Il a plutôt conclu à l’existence d’une atteinte à la liberté et à la sécurité de la personne pour les motifs exprimés par le juge Cameron de la Cour d’appel, compte tenu de l’exigence légale qu’une personne se rende aux autorités, se soumette à la détention et subisse des atteintes physiques sous peine d’emprisonnement et de poursuites. Le juge La Forest dit ceci, à la p. 402:

La Cour d’appel, nous l’avons vu, a jugé que les dispositions attaquées portaient atteinte au droit garanti par la première partie de l’art. 7, la majorité estimant que la prise des empreintes digitales est une atteinte «à la dignité et au respect de soi» dans le cas, à tout le moins, des personnes qui, à cause de leur propre perception ou de la perception de la collectivité se sentent humiliées par un tel traitement. En bref, la majorité pensait qu’être soumis à la prise d’empreintes digitales, c’était être traité comme un criminel. Cette vision des choses est large et indéfinie et introduit un élément regrettable de différenciation entre les diverses personnes qui sont soumises à la procédure. Pour ma part, je préfère la constatation plus précise du juge Cameron, que les dispositions attaquées enfreignent les droits garantis par l’art. 7 parce qu’elles obligent une personne à comparaitre à une date et dans un lieu précis, et à subir une procédure d’identification sous peine d’emprisonnement en cas de refus d’obtempérer. [Je souligne.]

Selon l’intimé, la dignité d’une personne est étroitement liée à sa réputation et à son droit à la vie privée. En réalité, l’atteinte à la réputation représente une bonne partie du préjudice subi par M. Blencoe en l’espèce. L’intimé fait essentiellement valoir que la stigmatisation résultant de la publicité qui a entouré les procédures en matière de droit de la personne engagées contre lui a contribué à ruiner sa réputation. Même si notre Cour a conclu, dans *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, que la réputation est un concept qui sous-tend les droits garantis par la *Charte*, elle n’est pas non plus elle-même un droit indépendant garanti par la *Charte* (au par. 120):

Although it is not specifically mentioned in the *Charter*, the good reputation of the individual represents and reflects the innate dignity of the individual, a concept which underlies all the *Charter* rights. It follows that the protection of the good reputation of an individual is of fundamental importance to our democratic society. [Emphasis added.]

Respect for a person's reputation, like respect for dignity of the person, is a value that underlies the *Charter*. These two values do not support the respondent's proposition that protection of reputation or freedom from the stigma associated with human rights complaints are independent constitutional s. 7 rights. Moreover, the above passages from *Hill* regarding the protection of reputation were made in the context of a defamation case. Defamation laws are intended to protect reputation. Dignity and reputation are not self-standing rights. Neither is freedom from stigma. I would therefore agree with the following passage from *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code, supra*, at p. 1170, wherein Lamer J. cautioned:

If liberty or security of the person under s. 7 of the *Charter* were defined in terms of attributes such as dignity, self-worth and emotional well-being, it seems that liberty under s. 7 would be all inclusive. In such a state of affairs there would be serious reason to question the independent existence in the *Charter* of other rights and freedoms such as freedom of religion and conscience or freedom of expression.

2. State Interference with Psychological Integrity

In order for security of the person to be triggered in this case, the impugned state action must have had a serious and profound effect on the respondent's psychological integrity (*G. (J.)*, *supra*, at para. 60). There must be state interference with an individual interest of fundamental importance (at para. 61). Lamer C.J. stated in *G. (J.)*, at para. 59:

It is clear that the right to security of the person does not protect the individual from the ordinary stresses and

Bien qu'elle ne soit pas expressément mentionnée dans la *Charte*, la bonne réputation de l'individu représente et reflète sa dignité inhérente, concept qui sous-tend tous les droits garantis par la *Charte*. La protection de la bonne réputation d'un individu est donc d'importance fondamentale dans notre société démocratique. [Je souligne.]

Le respect de la réputation d'une personne, tout comme le respect de sa dignité, est une valeur qui sous-tend la *Charte*. Ces deux valeurs n'étaient pas l'argument de l'intimé que la protection de la réputation ou la protection contre la stigmatisation liée à une plainte fondée sur les droits de la personne constitue un droit constitutionnel indépendant garanti par l'art. 7. En outre, les extraits précités de l'arrêt *Hill* concernant la protection de la réputation ont pour contexte une poursuite en diffamation. Les règles en matière de diffamation visent à protéger la réputation. La dignité et la réputation ne sont pas des droits distincts. La protection contre la stigmatisation ne l'est pas non plus. Je souscrirais donc à l'extrait suivant du *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel*, précité, à la p. 1170, où le juge Lamer a fait la mise en garde suivante:

Si la liberté ou la sécurité de la personne en vertu de l'art. 7 de la *Charte* étaient définies en fonction d'attributs comme la dignité, la valorisation et le bien-être sur le plan émotionnel, il semble que la liberté en vertu de l'art. 7 aurait une portée illimitée. Si tel était le cas, on pourrait sérieusement mettre en doute l'existence indépendante, dans la *Charte*, d'autres droits et libertés comme la liberté de conscience et de religion ou la liberté d'expression.

2. Atteinte de l'État à l'intégrité psychologique

Pour que la sécurité de la personne soit en cause en l'espèce, l'acte reproché à l'État doit avoir eu des répercussions graves et profondes sur l'intégrité psychologique de l'intimé (*G. (J.)*, précité, au par. 60). L'État doit avoir porté atteinte à un droit individuel d'importance fondamentale (au par. 61). Dans l'arrêt *G. (J.)*, précité, au par. 59, le juge en chef Lamer a dit ce qui suit:

Il est manifeste que le droit à la sécurité de la personne ne protège pas l'individu contre les tensions et les

anxieties that a person of reasonable sensibility would suffer as a result of government action. If the right were interpreted with such broad sweep, countless government initiatives could be challenged on the ground that they infringe the right to security of the person, massively expanding the scope of judicial review, and, in the process, trivializing what it means for a right to be constitutionally protected.

He went on to state (at paras. 63-64):

Not every state action which interferes with the parent-child relationship will restrict a parent's right to security of the person. For example, a parent's security of the person is not restricted when, without more, his or her child is sentenced to jail or conscripted into the army. Nor is it restricted when the child is negligently shot and killed by a police officer: see *Augustus v. Gosset*, [1996] 3 S.C.R. 268.

While the parent may suffer significant stress and anxiety as a result of the interference with the relationship occasioned by these actions, the quality of the "injury" to the parent is distinguishable from that in the present case. In the aforementioned examples, the state is making no pronouncement as to the parent's fitness or parental status, nor is it usurping the parental role or prying into the intimacies of the relationship. In short, the state is not directly interfering with the psychological integrity of the parent qua parent. The different effect on the psychological integrity of the parent in the above examples leads me to the conclusion that no constitutional rights of the parent are engaged. [Emphasis added.]

82 The quality of the injury must therefore be assessed. In my opinion, all of the cases which have come within the broad interpretation of "security of the person" outside of the penal context differ markedly from the interests that are at issue in this case. Violations of security of the person in this context include only serious psychological incursions resulting from state interference with an individual interest of fundamental importance.

83 It is only in exceptional cases where the state interferes in profoundly intimate and personal choices of an individual that state-caused delay in human rights proceedings could trigger the s. 7 security of the person interest. While these funda-

angoisses ordinaires qu'une personne ayant une sensibilité raisonnable éprouverait par suite d'un acte gouvernemental. Si le droit était interprété de manière aussi large, d'innombrables initiatives gouvernementales pourraient être contestées au motif qu'elles violent le droit à la sécurité de la personne, ce qui élargirait considérablement l'étendue du contrôle judiciaire, et partant, banaliserait la protection constitutionnelle des droits.

Il a ajouté ceci (aux par. 63 et 64):

Les actes par lesquels l'État s'ingère dans le lien parent-enfant ne restreignent pas tous le droit d'un parent à la sécurité de sa personne. Par exemple, ce droit n'est pas restreint du seul fait que l'enfant est condamné à la prison ou enrôlé dans l'armée par conscription. Pas plus qu'il ne l'est lorsque l'enfant est abattu par négligence par un agent de police: *Augustus c. Gosset*, [1996] 3 R.C.S. 268.

Bien que l'ingérence de l'État puisse constituer une source de tension et d'angoisse importantes pour le parent, la nature du «préjudice» causé au parent par ces actes peut être distinguée de celle qui est visée dans la présente affaire. Dans les exemples susmentionnés, l'État ne se prononce pas sur l'aptitude du père ou de la mère ni sur sa qualité de parent, il n'usurpe pas non plus sur le rôle parental ni ne cherche à s'ingérer dans l'intimité du lien parent-enfant. En résumé, l'État ne porte pas directement atteinte à l'intégrité psychologique du parent en tant que parent. La répercussion différente sur l'intégrité psychologique des parents dans les exemples susmentionnés m'amène à conclure que les droits constitutionnels des parents n'entrent pas en jeu. [Je souligne.]

Le préjudice doit donc être évalué sur le plan qualitatif. À mon avis, la présente affaire, en raison des droits qui sont en cause, diffère sensiblement de toutes les affaires non pénales que l'on a considérées comme n'étant pas visées par la notion de «sécurité de la personne», à l'issue d'une interprétation large de cette notion. L'atteinte à la sécurité de la personne dans le présent contexte n'englobe que l'atteinte grave à l'intégrité psychologique résultant de l'atteinte de l'État à un droit individuel d'importance fondamentale.

Ce n'est que dans des cas exceptionnels où l'État s'ingère dans des choix profondément intimes et personnels d'un individu que le délai imputable à l'État, dans des procédures en matière de droits de la personne, pourrait déclencher l'ap-

mental personal choices would include the right to make decisions concerning one's body free from state interference or the prospect of losing guardianship of one's children, they would not easily include the type of stress, anxiety and stigma that result from administrative or civil proceedings.

In *O'Connor, supra*, this Court dealt with the disclosure of therapeutic records of a complainant in a sexual assault case. L'Heureux-Dubé J. described the psychological trauma that could be faced by sexual assault victims if forced to disclose their therapeutic records, at para. 112:

These people must contemplate the threat of disclosing to the very person accused of assaulting them in the first place, and quite possibly in open court, records containing intensely private aspects of their lives, possibly containing thoughts and statements which have never even been shared with the closest of friends or family.

Such a situation amounts to direct state interference with a complainant's psychological integrity. Moreover, *O'Connor* was reached primarily on the basis of privacy concerns and animated by principles protected by s. 8 of the *Charter*. In *O'Connor*, at para. 110, L'Heureux-Dubé J. listed the cases in which the Court "expressed sympathy" for the idea that s. 7 includes a right to privacy. But she concluded that people have only a "reasonable expectation of privacy" (emphasis deleted) because privacy "must be balanced against legitimate societal needs" (para. 117). However, unlike sexual assault victims who may be said to have a reasonable expectation of privacy in their therapeutic records, the Commission in this case has not invaded any of the respondent's privacy interests. If there was any invasion of the respondent's privacy, it cannot be said to have resulted from state action. Moreover, when one assumes a very prominent public office as the respondent has, it is arguable that a certain amount of public scrutiny is to be expected. The respondent injected himself into the public realm and the public scrutiny that it entailed. An individ-

plication du droit à la sécurité de la personne garanti par l'art. 7. Même si ces choix personnels fondamentaux comprenaient le droit de prendre des décisions concernant son propre corps sans intervention de l'État ou sans risque de perdre la garde d'un enfant, ils pourraient difficilement inclure le genre de stress, d'anxiété et de stigmatisation qui résulte de procédures administratives ou civiles.

Dans l'arrêt *O'Connor*, précité, notre Cour était appelée à se prononcer sur la communication du dossier thérapeutique d'une plaignante dans une affaire d'agression sexuelle. Le juge L'Heureux-Dubé a décrit le traumatisme psychique auquel pouvaient faire face les victimes d'agression sexuelle tenues de communiquer leurs dossiers thérapeutiques (au par. 112):

Elles doivent envisager la menace de divulguer à la personne accusée de les avoir agressées en premier lieu, et très probablement en pleine cour, des dossiers contenant des aspects totalement privés de leur vie, contenant probablement des pensées et des déclarations qui n'ont jamais été partagées avec leurs amis les plus intimes ou leur famille.

Il s'agit là d'une atteinte directe de l'État à l'intégrité psychologique d'une plaignante. De plus, l'arrêt *O'Connor* était fondé principalement sur des préoccupations en matière de vie privée et s'inspirait de principes protégés par l'art. 8 de la *Charte*. Dans cet arrêt, au par. 110, le juge L'Heureux-Dubé a énuméré les affaires dans lesquelles notre Cour «a favorisé» l'idée que l'art. 7 garantit notamment un droit à la vie privée. Elle a cependant conclu que les gens n'ont qu'une «attente raisonnable en matière de protection de la vie privée» (soulignement omis), car la protection de la vie privée «doit être pondérée en tenant compte des besoins légitimes de la société» (par. 117). Toutefois, à la différence des victimes d'agression sexuelle dont on peut dire qu'elles ont, à l'égard de leurs dossiers thérapeutiques, une attente raisonnable en matière de protection de leur vie privée, la Commission en l'espèce n'a pas porté atteinte au droit à la vie privée de l'intimé. S'il y a eu atteinte au droit à la vie privée de l'intimé, on ne saurait dire qu'elle résulte d'un acte de l'État. En outre, on peut soutenir que la personne

ual can have no more than a reasonable expectation of privacy.

qui occupe une charge publique aussi importante que celle de l'intimé peut s'attendre à être exposée, dans une certaine mesure, à l'attention du public. L'intimé s'est lancé lui-même dans le domaine des affaires publiques et s'est exposé lui-même à l'attention qui s'y rattache. Nul ne peut avoir davantage qu'une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée.

85 Where the therapeutic relationship between a sexual assault complainant and his or her physician is threatened by the disclosure of private records, this Court has recently held that security of the person is implicated (*R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668 (hereinafter "*Mills* (1999)"), at para. 85). However, this is because the therapeutic relationship between doctor and patient is crucial to the patient's psychological integrity. This relationship must be protected to safeguard the mental integrity of patients and to thereby aid victims in recovering from their trauma. To disclose confidential records would undermine this relationship and jeopardize the victim's psychological integrity.

Notre Cour a récemment statué que la sécurité de la personne est en cause lorsque la relation thérapeutique entre l'auteur d'une plainte d'agression sexuelle et son médecin est compromise par la communication de dossiers privés (*R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668 (ci-après l'«arrêt *Mills* de 1999»), au par. 85). Il en est cependant ainsi parce que la relation thérapeutique entre le médecin et le patient est essentielle à l'intégrité psychologique de ce dernier. Cette relation doit être protégée afin de préserver l'intégrité mentale des patients et d'aider ainsi les victimes à se remettre de leur traumatisme. La communication de dossiers confidentiels minerait la relation et compromettrait l'intégrité psychologique de la victime.

86 Few interests are as compelling as, and basic to individual autonomy than, a woman's choice to terminate her pregnancy, an individual's decision to terminate his or her life, the right to raise one's children, and the ability of sexual assault victims to seek therapy without fear of their private records being disclosed. Such interests are indeed basic to individual dignity. But the alleged right to be free from stigma associated with a human rights complaint does not fall within this narrow sphere. The state has not interfered with the respondent's right to make decisions that affect his fundamental being. The prejudice to the respondent in this case, as recognized by Lowry J., at para. 10, is essentially confined to his personal hardship. He is not "employable" as a politician, he and his family have moved residences twice, his financial resources are depleted, and he has suffered physically and psychologically. However, the state has not interfered with the respondent and his family's ability to make essential life choices. To accept that the prejudice suffered by the respondent in this case amounts to state interference with his security

Peu d'intérêts sont aussi impérieux et essentiels à l'autonomie individuelle que le choix d'une femme d'interrompre sa grossesse, la décision d'une personne de mettre fin à ses jours, le droit d'élever ses enfants et la capacité des victimes d'agression sexuelle de recourir à une thérapie sans craindre que leurs dossiers privés soient communiqués. Ces intérêts sont vraiment essentiels à la dignité individuelle. Toutefois, le droit allégué à la protection contre la stigmatisation liée à une plainte fondée sur les droits de la personne ne fait pas partie de cette catégorie restreinte. L'État n'a pas porté atteinte au droit de l'intimé de prendre des décisions touchant son être fondamental. Comme l'a reconnu le juge Lowry au par. 10, le préjudice subi par l'intimé en l'espèce se limite essentiellement à ses difficultés personnelles. Il est «inapte au travail» de politicien, sa famille et lui ont changé de lieu de résidence deux fois, il a épuisé ses ressources financières et il a souffert tant physiquement que psychologiquement. Cependant, l'État n'a pas porté atteinte à la capacité de l'intimé et des membres de sa famille de faire des

of the person would be to stretch the meaning of this right.

3. Importing the Notion of “Stigma” from the Criminal Law Context

In *Mills* (1986), *supra*, at pp. 919-20, Lamer J., in dissent, found that the combination of loss of privacy, stigma, and disruption of family life engaged an individual’s security of the person in the context of s. 11(b) of the *Charter*, stating that:

... security of the person is not restricted to physical integrity; rather, it encompasses protection against “overlong subjection to the vexations and vicissitudes of a pending criminal accusation”. . . . These include stigmatization of the accused, loss of privacy, stress and anxiety resulting from a multitude of factors, including possible disruption of family, social life and work, legal costs, uncertainty as to the outcome and sanction.

However, it must be emphasized that this statement was made in the context of s. 11(b) of the *Charter* which provides that a person charged with an offence has the right “to be tried within a reasonable time”. The qualifier to this right is that it applies to individuals who have been “charged with an offence”. The s. 11(b) right therefore has no application in civil or administrative proceedings. This Court has often cautioned against the direct application of criminal justice standards in the administrative law area. We should not blur concepts which under our *Charter* are clearly distinct. The s. 11(b) guarantee of a right to an accused person to be tried within a reasonable time cannot be imported into s. 7. There is no analogous provision to s. 11(b) which applies to administrative proceedings, nor is there a constitutional right outside the criminal context to be “tried” within a reasonable time.

Lamer C.J. later reiterated this statement from *Mills* (1986) in *G. (J.)*, at para. 62. In so doing, however, this Court did not make freedom from stigma a free-standing right. Nor did it establish

choix essentiels dans leur vie. Accepter que le préjudice subi par l’intimé en l’espèce équivaut à une atteinte de l’État au droit qu’il a à la sécurité de sa personne serait forcer le sens de ce droit.

3. Transposition de la notion de «stigmatisation» dans le contexte du droit criminel

Dans l’arrêt *Mills* de 1986, précité, aux pp. 919 et 920, le juge Lamer, dissident, a conclu que, prises ensemble, l’atteinte à la vie privée, la stigmatisation et les perturbations de la vie familiale mettaient en cause la sécurité de la personne dans le contexte de l’al. 11b) de la *Charte*:

... la notion de sécurité de la personne ne se limite pas à l’intégrité physique; elle englobe aussi celle de protection contre [TRADUCTION] «un assujettissement trop long aux vexations et aux vicissitudes d’une accusation criminelle pendante». [. . .] Celles-ci comprennent la stigmatisation de l’accusé, l’atteinte à la vie privée, la tension et l’angoisse résultant d’une multitude de facteurs, y compris éventuellement les perturbations de la vie familiale, sociale et professionnelle, les frais de justice et l’incertitude face à l’issue et face à la peine.

Il faut cependant souligner que ces propos ont été tenus dans le contexte de l’al. 11b) de la *Charte*, qui prévoit que tout inculpé a le droit «d’être jugé dans un délai raisonnable». Pour que ce droit s’applique, il faut que la personne en question soit «inculpée». Le droit garanti par l’al. 11b) ne s’applique donc pas dans le cas de procédures civiles ou administratives. Notre Cour a souvent fait des mises en garde contre l’application directe en droit administratif des normes de la justice criminelle. Nous devrions éviter de confondre des notions qui, suivant notre *Charte*, sont clairement distinctes. Le droit d’être jugé dans un délai raisonnable que l’al. 11b) garantit à tout inculpé ne peut être transposé dans l’art. 7. Aucune disposition analogue à l’al. 11b) ne s’applique aux procédures administratives, et le droit constitutionnel d’être «jugé» dans un délai raisonnable ne s’applique qu’en matière criminelle.

Par la suite, le juge en chef Lamer a réitéré, au par. 62 de l’arrêt *G. (J.)*, cet énoncé tiré de l’arrêt *Mills* de 1986. Ce faisant, notre Cour n’a toutefois pas fait de la protection contre la stigmatisation un

87

88

89

that respondents in sexual harassment proceedings suffer so greatly that s. 11(b) principles should apply to them. As will be demonstrated below, the nature of the harm caused by human rights delay is different.

90

In *Kodellas, supra*, the Saskatchewan Court of Appeal clearly equated criminal sexual assault charges with human rights sex discrimination complaints. Bayda C.J.S. (dissenting on another issue) conveyed this as follows, at pp. 152-53:

For the purpose of determining the effect upon the “security of the person” I see no logical distinction of substance between the subjection to the vexations and vicissitudes of “a pending criminal accusation” based upon sexual harassment and sexual assault and the subjection to the vexations and vicissitudes of a pending accusation in penal (*i.e.*, quasi-criminal) proceedings under s. 35(2) of the Code, of discrimination based upon sexual harassment and sexual assault. It is but a small step from there to find that for the same purpose no distinction of substance can be made between an accusation in a penal proceeding under the Code and an identical accusation in remedial proceedings under ss. 27 to 33 of the Code. Whether they occur in a criminal context, or in the context of a penal proceeding, such as that provided for in the Code, or in the context of remedial proceedings (which, as will be shown later, is the context relevant to this case) the “vexations and vicissitudes” will invariably “include stigmatization of the (alleged discriminator), loss of privacy, stress and anxiety resulting from a multitude of factors, including possible disruption of family, social life and work, legal costs, uncertainty as to the outcome and sanction”. This is so because the hurt to the alleged discriminator emanates from the accusation, not from the type of proceedings in which the accusation is made. After all, it matters not a whit to all of the relevant actors — the public, the persons who are the source of the hurt, those who are indirectly affected by the hurt (such as the alleged discriminator’s family) and the alleged discriminator, who is directly affected by the hurt and who is the subject and direct object of the hurt — whether the

droit distinct. Elle n’a pas non plus décidé que les personnes visées par des procédures en matière de harcèlement sexuel souffrent à tel point que les principes de l’al. 11b) devraient s’appliquer à elles. Comme nous le verrons plus loin, le préjudice causé par un délai dans des procédures en matière de droits de la personne diffère sur le plan de sa nature.

Dans l’arrêt *Kodellas*, précité, la Cour d’appel de la Saskatchewan a clairement assimilé les accusations criminelles d’agression sexuelle à des plaintes de discrimination sexuelle fondées sur les droits de la personne. Le juge en chef Bayda (dissident sur un autre point) s’est exprimé ainsi, aux pp. 152 et 153:

[TRADUCTION] Pour déterminer l’incidence sur la «sécurité de la personne», je ne vois aucune distinction logique, sur le plan du fond, entre l’assujettissement aux vexations et aux vicissitudes d’une «accusation criminelle pendante» fondée sur le harcèlement sexuel et l’agression sexuelle, et l’assujettissement aux vexations et aux vicissitudes d’une accusation pendante de discrimination fondée sur le harcèlement sexuel et l’agression sexuelle, qui a été portée en matière pénale (c’est-à-dire quasi criminelle) en vertu du par. 35(2) du Code. Par-tant, il n’y a qu’un pas à faire pour conclure que, à des fins identiques, aucune distinction de fond ne peut être établie entre une accusation portée dans des procédures pénales fondées sur le Code et une accusation identique portée dans des procédures engagées en vertu des art. 27 à 33 du Code dans le but d’obtenir un redressement. Qu’elles soient occasionnées dans le contexte de procédures criminelles ou dans celui de procédures pénales, comme celles que prévoit le Code, ou encore dans celui de procédures visant l’obtention d’un redressement (qui, nous le verrons plus loin, est le contexte pertinent en l’espèce), les «vexations» et les «vicissitudes» comprennent inmanquablement «la stigmatisation de (l’auteur allégué de la discrimination), l’atteinte à la vie privée, la tension et l’angoisse résultant d’une multitude de facteurs, y compris éventuellement les perturbations de la vie familiale, sociale et professionnelle, les frais de justice et l’incertitude face à l’issue et à la peine». Il en est ainsi parce que le mal causé à l’auteur allégué de la discrimination découle de l’accusation, et non du genre de procédures dans lesquelles l’accusation est portée. Après tout, il est parfaitement égal à tous les acteurs pertinents — le public, les personnes qui sont à l’origine du mal causé, celles qui sont indirectement touchées par ce mal (comme les membres de la famille de l’auteur

accusation is made in one procedural forum or another. What matters is the *fact* of the accusation. . . .

In determining whether prejudice occurred in a given situation, it is important to note that it is in the very nature of this form of prejudice (*i.e.*, feelings of mental hurt or “stigmatization”) that it arises automatically upon a formal accusation being made. Lamer J. in *Rahey*, while elucidating this form of prejudice (in the context of s. 11(b) of the Charter), recognized this when he said at p. [609]:

With respect to the security of the person, I do not believe that actual impairment need be proven by the accused to render the section operative. An objective standard is the only realistic means through which the security interest of the accused may be protected under the section. Otherwise, each individual accused would have the burden of demonstrating that he or she has subjectively suffered a form of anxiety, stress or stigmatization as a result of the criminal charge. We are dealing largely with the impairment of mental well-being, a matter which can only be established with considerable difficulty at considerable cost. [Underlining added; italics in original.]

The majority of the Court of Appeal in the case at bar followed the above reasoning in *Kodellas*. The effect of the Appeal Court decision in *Blencoe* was to import a requirement for a hearing within a reasonable time into the processing of human rights complaints. Although the majority of the Court of Appeal disclaimed a direct s. 11(b) right, numerous references were made in its reasons, equating sexual harassment proceedings to criminal proceedings for sexual assault where s. 11(b) would apply. Indeed, the majority speaks of “this type of sexual assault” (para. 47), “stigma against the accused” (para. 56), “prosecution of these complaints” (para. 58), a “straightforward case of sexual assault” (para. 102), “[allegations] which are tantamount to . . . sexual assault” (para. 108), and “unproven charges of sexual harassment” (para. 57). The basis for the majority of the Court of Appeal’s reasons in this case is the treatment of

allégué de la discrimination) et l’auteur allégué de la discrimination, qui est directement touché par le mal et qui en est directement victime — que l’accusation soit portée dans le cadre de l’une ou l’autre instance. Ce qui importe, c’est le *fait* de l’accusation. . . .

Pour déterminer si un préjudice a été causé dans une situation donnée, il importe de souligner qu’il est dans la nature même de cette forme de préjudice (c’est-à-dire le sentiment de souffrance morale ou de «stigmatisation») qu’elle prenne naissance dès qu’une accusation officielle est portée. Dans *Rahey*, le juge Lamer l’a reconnu en expliquant cette forme de préjudice (dans le contexte de l’application de l’al. 11b) de la Charte), à la p. [609]:

Au sujet de la sécurité de la personne, je ne crois pas que ce soit à l’inculpé qu’il incombe de prouver qu’il y a effectivement eu atteinte pour que l’article soit applicable. Une norme objective est le seul moyen réaliste de protéger, en vertu de cet article, l’intérêt du prévenu en matière de sécurité. Autrement, chaque prévenu aurait la charge de démontrer qu’il ou elle a subjectivement souffert d’angoisse, de tension ou de stigmates par suite d’une accusation criminelle. Nous avons largement affaire à un préjudice moral, ce qui ne peut être établi qu’au prix de difficultés et de frais considérables. [Je souligne; en italique dans l’original.]

Dans la présente affaire, la Cour d’appel à la majorité a suivi le raisonnement susmentionné de l’arrêt *Kodellas*. L’arrêt *Blencoe* de la Cour d’appel a eu pour effet de transposer dans le traitement d’une plainte en matière de droits de la personne l’exigence qu’une audience ait lieu dans un délai raisonnable. Bien qu’elle ait écarté l’application directe d’un droit garanti par l’al. 11b), la Cour d’appel à la majorité a assimilé, à maintes reprises dans ses motifs, les procédures relatives au harcèlement sexuel à des procédures criminelles en matière d’agression sexuelle où l’al. 11b) s’appliquerait. En fait, les juges majoritaires parlent de [TRADUCTION] «ce genre d’agression sexuelle» (par. 47), de «stigmatisation de l’accusé» (par. 56), de «poursuites relatives à ces plaintes» (par. 58), de «simple cas d’agression sexuelle» (par. 102), d’«[allégations] équivalant à [. . .] une accusation d’agression sexuelle» (par. 108) et d’«accusations non prouvées de harcèlement sexuel» (par. 57). En l’espèce, les motifs majoritaires de la Cour d’appel reposent sur l’assimilation des plaintes de harcèle-

sexual harassment human rights complaints as akin to a pending criminal sexual assault charge.

ment sexuel fondées sur les droits de la personne à une accusation criminelle pendante d'agression sexuelle.

92

With respect, the Court of Appeal in *Kodellas* and the majority of the Court of Appeal in the case at bar have erred in transplanting s. 11(b) principles set out in the criminal law context to human rights proceedings under s. 7. Not only are there fundamental differences between criminal proceedings and human rights proceedings that the majority failed to recognize, but, more importantly, s. 11(b) of the *Charter* is restricted to a pending criminal case. The effect of the Court of Appeal's decision was to extract an element of s. 11(b) — the element of stigma, which may be sufficient in the context of criminal proceedings and s. 11(b), to create a deprivation of the security of the person — and apply it to a process that differs with respect to objectives, consequences and procedures. As this Court has recently confirmed in *Mills* (1999), *supra*, at paras. 61 and 64, *Charter* rights must be interpreted and defined in a contextual manner, because they often inform, and are informed by, other similarly deserving rights and values at play in particular circumstances. The Court of Appeal has failed to examine the rights protected by s. 7 in the context of this case.

En toute déférence, la Cour d'appel dans l'arrêt *Kodellas* et la Cour d'appel à la majorité en l'espèce ont eu tort de transposer dans des procédures en matière de droits de la personne fondées sur l'art. 7 des principes énoncés relativement à l'al. 11b) dans le contexte du droit criminel. Non seulement y a-t-il des différences fondamentales entre des procédures criminelles et des procédures en matière de droits de la personne, que les juges majoritaires n'ont pas reconnues, mais encore l'al. 11b) de la *Charte* ne s'applique qu'aux affaires criminelles pendantes. L'arrêt de la Cour d'appel a eu pour effet d'extirper un élément de l'al. 11b) — celui de la stigmatisation qui peut suffire, dans le contexte de procédures criminelles et de l'al. 11b), pour qu'il y ait atteinte à la sécurité de la personne — et de l'appliquer à un processus différent sur le plan des objectifs, des conséquences et de la procédure. Comme notre Cour l'a récemment confirmé dans l'arrêt *Mills* de 1999, précité, aux par. 61 et 64, les droits garantis par la *Charte* doivent être interprétés et définis en fonction du contexte, car ils sous-tendent ou s'inspirent souvent d'autres droits ou valeurs aussi louables qui sont en jeu dans des circonstances particulières. La Cour d'appel n'a pas examiné les droits garantis par l'art. 7 dans le contexte de la présente affaire.

93

In the criminal law context, the test to be applied under s. 11(b) is an objective one, and prejudice may be inferred from unreasonable delay. This stands in sharp contrast to the two-tiered approach to s. 7 of the *Charter*, where the mere passage of time in resolving a complaint does not automatically give rise to the kind of prejudice that is presumed to follow from the laying of a charge under s. 11(b) of the *Charter*. In this regard, Lamer J.'s comments in *Mills* (1986), *supra*, are premised on the fact that there has already been an "overlong subjection to the vexations and vicissitudes of a pending criminal accusation" (p. 919). This is a finding that would be made not at the threshold stage of the s. 7 analysis but is rather to be examined at the principles of fundamental justice

Dans le contexte du droit criminel, le critère applicable suivant l'al. 11b) est objectif et il est possible de déduire qu'un délai déraisonnable a causé un préjudice. Cela contraste fortement avec l'interprétation en deux étapes de l'art. 7 de la *Charte*, selon laquelle le seul fait qu'un délai s'écoule entre le dépôt de la plainte et son règlement ne cause pas automatiquement le genre de préjudice qui est présumé résulter du dépôt d'une accusation fondée sur l'al. 11b) de la *Charte*. À cet égard, dans les observations qu'il formule dans l'arrêt *Mills* de 1986, précité, le juge Lamer tient pour acquis qu'il y a déjà eu «assujettissement trop long aux vexations et au vicissitudes d'une accusation criminelle pendante» (p. 919). Il s'agit là d'une conclusion qui serait tirée non pas à l'étape

stage. The Court of Appeal in *Kodellas* and in the case at bar erred in conflating the two stages of the s. 7 analysis. Philip Bryden similarly concluded that the two stages of the s. 7 analysis were merged by the majority of the Court of Appeal in this case (“*Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission): A Case Comment*” (1999), 33 *U.B.C. L. Rev.* 153, at p. 158):

In my view, Chief Justice McEachern’s formulation of when s. 7 applies tends to conflate the threshold question of whether liberty or personal security have been denied with the ultimate question of whether the process in place satisfies the requirements of fundamental justice. The main reason we use threshold tests for the applicability of constitutional protection is to focus our attention on the situations where we believe the special safeguards associated with constitutional protection are needed.

In discussing the nature and purpose of s. 11(b), Lamer J. emphasized in *Mills* (1986), *supra*, that the need for protecting the individual in such cases arises “from the nature of the criminal justice system and of our society” (p. 920). He described the criminal justice process as “adversarial and conflictual” and states that the very nature of the criminal process will heighten the stress and anxiety that results from a criminal charge. In contrast to the criminal realm, the filing of a human rights complaint implies no suspicion of wrongdoing on the part of the state. The investigation by the Commission is aimed solely at determining what took place and ultimately to settle the matter in a non-adversarial manner. The purpose of human rights proceedings is not to punish but to eradicate discrimination. Tribunal orders are compensatory rather than punitive. The investigation period in the human rights process is not one where the Commission “prosecutes” the respondent. The Commission has an investigative and conciliatory role until the time comes to make a recommendation whether to refer the complaint to the Tribunal for hearing. These human rights proceedings are designed to vindicate private rights and address grievances. As stated by Dickson C.J. in *Canada*

préliminaire de l’analyse de l’art. 7, mais plutôt à l’étape de l’examen des principes de justice fondamentale. Dans l’arrêt *Kodellas* et en l’espèce, la Cour d’appel a commis une erreur en confondant les deux étapes de l’analyse de l’art. 7. Philip Bryden a lui aussi conclu que la Cour d’appel à la majorité en l’espèce avait confondu les deux étapes de l’analyse de l’art. 7 («*Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission): A Case Comment*» (1999), 33 *U.B.C. L. Rev.* 153, à la p. 158):

[TRADUCTION] À mon avis, en précisant les cas où l’art. 7 s’applique, le juge en chef McEachern tend à confondre la question préliminaire de savoir s’il y a eu atteinte au droit à la liberté ou à la sécurité de la personne avec la question de savoir, en fin de compte, si la procédure établie satisfait aux exigences de la justice fondamentale. Si nous utilisons des critères préliminaires d’applicabilité de la protection constitutionnelle, c’est principalement pour nous concentrer sur les situations où, croyons-nous, les garanties spéciales liées à la protection constitutionnelle sont requises.

En analysant la nature et l’objet de l’al. 11b) dans l’arrêt *Mills* de 1986, précité, le juge Lamer a souligné que la nécessité de protéger l’individu en pareils cas «tient à la nature même du système de la justice criminelle et de notre société» (p. 920). Il a dit que la justice criminelle procède selon une procédure «contradictoire et conflictuelle» et que la nature même du processus en matière criminelle intensifie le stress et l’angoisse résultant d’une accusation criminelle. Contrairement à ce qui se passe en matière criminelle, le dépôt d’une plainte fondée sur les droits de la personne n’implique aucun soupçon de méfait de la part de l’État. L’enquête menée par la Commission vise uniquement à déterminer ce qui s’est passé et, en fin de compte, à régler l’affaire selon une procédure non contradictoire. L’objectif des procédures en matière de droits de la personne est non pas de punir, mais de mettre fin à la discrimination. Les ordonnances du Tribunal sont de nature compensatoire et non punitive. Lors de l’enquête liée au processus en matière de droits de la personne, la Commission ne «poursuit» pas la personne qui fait l’objet d’une plainte. Elle joue un rôle d’enquêteur et de médiateur jusqu’au moment où il y a lieu de recommander ou non de renvoyer la plainte au Tribunal pour qu’il

(Human Rights Commission) v. Taylor, [1990] 3 S.C.R. 892, at p. 917:

It is essential, however, to recognize that, as an instrument especially designed to prevent the spread of prejudice and to foster tolerance and equality in the community, the *Canadian Human Rights Act* is very different from the *Criminal Code*. The aim of human rights legislation, and of s. 13(1), is not to bring the full force of the state's power against a blameworthy individual for the purpose of imposing punishment. Instead, provisions found in human rights statutes generally operate in a less confrontational manner, allowing for a conciliatory settlement if possible and, where discrimination exists, gearing remedial responses more towards compensating the victim.

95

In criminal proceedings, the accusation alone may engage a security interest because of the grave social and personal consequences to the accused — including potential loss of physical liberty, subjection to social stigma and ostracism from the community — which are the unavoidable consequences of an open and adversarial judicial system. However, this Court in *Taylor*, *supra*, at pp. 932-33, has commented directly on the diminished role of stigma in the human rights context:

... the present appeal concerns an infringement of s. 2(b) in the context of a human rights statute. The chill placed upon open expression in such a context will ordinarily be less severe than that occasioned where criminal legislation is involved, for attached to a criminal conviction is a significant degree of stigma and punishment, whereas the extent of opprobrium connected with the finding of discrimination is much diminished and the aim or remedial measures is more upon compensation and protection of the victim. As was stated in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, at p. 1134, under a human rights regime:

It is the (discriminatory) practice itself which is sought to be precluded. The purpose of the Act is not to punish wrongdoing but to prevent discrimination.

tienne une audience. Ces procédures en matière de droits de la personne sont conçues pour faire valoir des droits privés et redresser des torts. Comme l'a dit le juge en chef Dickson dans *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892, à la p. 917:

Il est essentiel toutefois de reconnaître qu'en tant qu'outil expressément conçu pour empêcher la propagation des préjugés et pour favoriser la tolérance et l'égalité au sein de la collectivité, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* diffère nettement du *Code criminel*. La législation sur les droits de la personne, et en particulier le par. 13(1), n'a pas pour objet de faire exercer contre une personne fautive le plein pouvoir de l'État dans le but de lui infliger un châtement. Au contraire, les dispositions des lois sur les droits de la personne tendent plutôt, en règle générale, à éviter ce genre d'affrontement en permettant autant que possible un règlement par voie de conciliation et, lorsqu'il y a discrimination, en prévoyant des redressements destinés davantage à indemniser la victime.

Dans des procédures criminelles, l'accusation peut à elle seule faire intervenir un droit à la sécurité en raison de ses graves conséquences sociales et personnelles sur l'accusé — dont le risque d'être privé de liberté, ainsi que la stigmatisation et l'exclusion sociales — qu'entraîne inévitablement un système judiciaire public et contradictoire. Toutefois, dans l'arrêt *Taylor*, précité, aux pp. 932 et 933, notre Cour a commenté directement le rôle moins important de la stigmatisation dans le contexte des droits de la personne:

... le présent pourvoi concerne une atteinte à l'al. 2b) résultant d'une loi sur les droits de la personne. La paralysie de la libre expression dans un tel contexte sera normalement moins grave que s'il s'agissait d'une loi pénale, car toute déclaration de culpabilité, au pénal, s'accompagne de stigmates et de peines importants, alors que l'opprobre attaché à une conclusion de discrimination est beaucoup moins grand et qu'en outre les mesures réparatrices visent plutôt la compensation et la protection de la victime. Comme le dit l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, à la p. 1134, sous le régime d'une loi sur les droits de la personne:

C'est l'acte discriminatoire lui-même que l'on veut prévenir. La loi n'a pas pour objet de punir la faute, mais bien de prévenir la discrimination.

The last point is an important one and it deserves to be underscored. There is no indication that the purpose of the *Canadian Human Rights Act* is to assign or to punish moral blameworthiness.

I do not doubt that parties in human rights sex discrimination proceedings experience some level of stress and disruption of their lives as a consequence of allegations of complainants. Even accepting that the stress and anxiety experienced by the respondent in this case was linked to delays in the proceedings, I cannot conclude that the scope of his security of the person protected by s. 7 of the *Charter* covers such emotional effects nor that they can be equated with the kind of stigma contemplated in *Mills* (1986), *supra*, of an overlong and vexatious pending criminal trial or in *G. (J.)*, *supra*, where the state sought to remove a child from his or her parents. If the purpose of the impugned proceedings is to provide a vehicle or act as an arbiter for redressing private rights, some amount of stress and stigma attached to the proceedings must be accepted. This will also be the case when dealing with the regulation of a business, profession, or other activity. A civil suit involving fraud, defamation or the tort of sexual battery will also be “stigmatizing”. The Commission’s investigations are not public, the respondent is asked to provide his version of events, and communication goes back and forth. While the respondent may be vilified by the press, there is no “stigmatizing” state pronouncement as to his “fitness” that would carry with it serious consequences such as those in *G. (J.)*. There is thus no constitutional right or freedom against such stigma protected by the s. 7 rights to “liberty” or “security of the person”.

(f) Conclusion on Liberty and Security of the Person

To summarize, the stress, stigma and anxiety suffered by the respondent did not deprive him of his right to liberty or security of the person. The

Ce dernier point est important et mérite d’être souligné. Rien n’indique que l’objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit d’attribuer une responsabilité morale ou de la punir.

Je ne doute pas que les parties à des procédures relatives à des plaintes de discrimination sexuelle fondées sur les droits de la personne éprouvent un certain stress et voient leur existence perturbée en raison des allégations des plaignants. Même en acceptant que le stress et l’angoisse ressentis par l’intimé en l’espèce étaient liés au délai dans les procédures, je suis incapable de conclure que la sécurité de sa personne garantie par l’art. 7 de la *Charte* englobe une telle incidence sur le plan émotif ou que cette incidence est assimilable au genre de stigmatisation prévu dans l’arrêt *Mills* de 1986, précité, qui résulte d’un procès criminel trop long et vexatoire, ou dans l’arrêt *G. (J.)*, précité, où l’État cherchait à retirer la garde d’un enfant à ses parents. Si les procédures contestées visent à fournir un moyen de faire valoir des droits privés, ou à faire fonction d’arbitre en la matière, le stress et la stigmatisation liés à ces procédures sont acceptables jusqu’à un certain point. Il en va également de même lorsqu’il s’agit de régler une activité commerciale, professionnelle ou autre. Les poursuites civiles pour fraude, diffamation ou voies de fait de nature sexuelle sont également «stigmatisantes». Les enquêtes menées par la Commission ne sont pas publiques, la personne qui fait l’objet de la plainte est appelée à donner sa version des faits et l’information circule dans les deux sens. Même si la personne qui fait l’objet de la plainte peut être vilipendée par la presse, l’État ne rend, relativement à son «aptitude», aucune décision «stigmatisante» qui aurait des conséquences graves comme dans l’affaire *G. (J.)*. Le droit à la «liberté» ou à la «sécurité de [l]a personne» garanti par l’art. 7 ne comporte donc aucun droit constitutionnel à la protection contre d’une telle stigmatisation.

f) Conclusion relative à la liberté et à la sécurité de la personne

En résumé, le stress et l’angoisse que l’intimé a éprouvés et la stigmatisation dont il a été victime n’ont pas porté atteinte à son droit à la liberté ou à

framers of the *Charter* chose to employ the words, “life, liberty and security of the person”, thus limiting s. 7 rights to these three interests. While notions of dignity and reputation underlie many *Charter* rights, they are not stand-alone rights that trigger s. 7 in and of themselves. Freedom from the type of anxiety, stress and stigma suffered by the respondent in this case should not be elevated to the stature of a constitutionally protected s. 7 right.

la sécurité de sa personne. Les rédacteurs de la *Charte* ont choisi d'utiliser les termes «vie, [. . .] liberté et [. . .] sécurité de [l]a personne», de sorte que l'art. 7 ne garantit que ces trois droits. Même si des notions de dignité et de réputation sous-tendent maints droits garantis par la *Charte*, ce ne sont pas des droits distincts qui déclenchent en soi l'application de l'art. 7. La protection contre le genre d'anxiété et de stress que l'intimé a éprouvés et contre le genre de stigmatisation dont il a été victime en l'espèce ne devrait pas être élevée au rang de droit constitutionnel garanti par l'art. 7.

98 My conclusion that the respondent is unable to cross the first threshold of the s. 7 *Charter* analysis in the circumstances of this case should not be construed as a holding that state-caused delays in human rights proceedings can never trigger an individual's s. 7 rights. It may well be that s. 7 rights can be engaged by a human rights process in a particular case. I leave open the possibility that in other circumstances, delays in the human rights process may violate s. 7 of the *Charter*.

Ma conclusion que l'intimé ne peut pas franchir la première étape préliminaire de l'analyse de l'art. 7 de la *Charte* dans les circonstances de la présente affaire ne doit pas être interprétée comme signifiant que les délais imputables à l'État dans des procédures en matière de droits de la personne ne peuvent jamais faire intervenir les droits que l'art. 7 garantit à une personne. Il peut bien arriver, dans certains cas, qu'un processus en matière de droits de la personne fasse intervenir les droits garantis par l'art. 7. Je n'écarte pas la possibilité que, dans d'autres circonstances, les délais dans le processus en matière de droits de la personne violent l'art. 7 de la *Charte*.

99 Because of my conclusion that there was no deprivation of the respondent's right to liberty or security of the person, I need not proceed to the second stage of the analysis to determine whether the alleged deprivation was in accordance with the principles of fundamental justice. However, for the reasons that immediately follow in the administrative law section, I express the view that the delay, in the circumstances of this case, would not have violated the principles of fundamental justice.

Étant donné que j'ai conclu, dans un premier temps, qu'il n'y a eu aucune atteinte au droit de l'intimé à la liberté ou à la sécurité de sa personne, je n'ai pas à décider, dans un deuxième temps, si l'atteinte alléguée était conforme aux principes de justice fondamentale. Toutefois, pour les motifs exposés immédiatement après la partie relative au droit administratif, j'estime que, dans les circonstances de la présente affaire, le délai écoulé n'aurait pas violé les principes de justice fondamentale.

C. *Was the Respondent Entitled to a Remedy Pursuant to Administrative Law Principles?*

C. *L'intimé avait-il droit à une réparation fondée sur les principes du droit administratif?*

100 While I have concluded that the respondent is not entitled to a remedy under the *Charter*, I must still address the issue of whether the respondent is entitled to a remedy under principles of administrative law. This issue was pleaded before Lowry J. of the British Columbia Supreme Court. Counsel

Bien que j'aie conclu que l'intimé n'a droit à aucune réparation fondée sur la *Charte*, il me reste à déterminer s'il a droit à une réparation fondée sur les principes du droit administratif. La question a été débattue devant le juge Lowry de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. À l'au-

were advised by us during the hearing that, notwithstanding that pleadings were not made before this Court on administrative law *per se*, we were nevertheless prepared to deal with this issue. The question to be addressed in this section is whether the delay in this case could amount to a denial of natural justice even where the respondent's ability to have a fair hearing has not been compromised.

(a) Prejudice to the Fairness of the Hearing

In my view, there are appropriate remedies available in the administrative law context to deal with state-caused delay in human rights proceedings. However, delay, without more, will not warrant a stay of proceedings as an abuse of process at common law. Staying proceedings for the mere passage of time would be tantamount to imposing a judicially created limitation period (see: *R. v. L. (W.K.)*, [1991] 1 S.C.R. 1091, at p. 1100; *Akthar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 3 F.C. 32 (C.A.)). In the administrative law context, there must be proof of significant prejudice which results from an unacceptable delay.

There is no doubt that the principles of natural justice and the duty of fairness are part of every administrative proceeding. Where delay impairs a party's ability to answer the complaint against him or her, because, for example, memories have faded, essential witnesses have died or are unavailable, or evidence has been lost, then administrative delay may be invoked to impugn the validity of the administrative proceedings and provide a remedy (D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at p. 9-67; W. Wade and C. Forsyth, *Administrative Law* (7th ed. 1994), at pp. 435-36). It is thus accepted that the principles of natural justice and the duty of fairness include the right to a fair hearing and that undue delay in the processing of an administrative proceeding that impairs the fairness of the hearing can be remedied (see, for example, J. M. Evans, H. N. Janisch and D. J. Mullan, *Administrative Law: Cases, Text, and Materials* (4th ed. 1995), at p. 256; Wade and Forsyth, *supra*, at pp. 435-36; *Nisbett, supra*, at p. 756; *Canadian*

dience, nous avons informé les avocats que, bien que les plaidoiries devant notre Cour n'aient pas porté sur le droit administratif même, nous étions néanmoins disposés à examiner cette question. Il nous faut décider, dans la présente partie, si le délai écoulé en l'espèce peut constituer un déni de justice naturelle même si la capacité de l'intimé d'obtenir une audience équitable n'a pas été compromise.

a) Atteinte à l'équité de l'audience

Selon moi, le droit administratif offre des réparations appropriées en ce qui concerne le délai imputable à l'État dans des procédures en matière de droits de la personne. Cependant, le délai ne justifie pas, à lui seul, un arrêt des procédures comme l'abus de procédure en common law. Mettre fin aux procédures simplement en raison du délai écoulé reviendrait à imposer une prescription d'origine judiciaire (voir: *R. c. L. (W.K.)*, [1991] 1 R.C.S. 1091, à la p. 1100; *Akthar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 32 (C.A.)). En droit administratif, il faut prouver qu'un délai inacceptable a causé un préjudice important.

Il n'y a aucun doute que les principes de justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement s'appliquent à toutes les procédures administratives. Lorsqu'un délai compromet la capacité d'une partie de répondre à la plainte portée contre elle, notamment parce que ses souvenirs se sont estompés, parce que des témoins essentiels sont décédés ou ne sont pas disponibles ou parce que des éléments de preuve ont été perdus, le délai dans les procédures administratives peut être invoqué pour contester la validité de ces procédures et pour justifier réparation (D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), à la p. 9-67; W. Wade et C. Forsyth, *Administrative Law* (7^e éd. 1994), aux pp. 435 et 436). Il est donc reconnu que les principes de justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement comprennent le droit à une audience équitable et qu'il est possible de remédier au délai injustifié dans des procédures administratives qui compromettent l'équité de l'audience (voir, par exemple, J. M. Evans, H. N. Janisch et

101

102

Airlines, supra; *Ford Motor Co. of Canada v. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464 (Ont. Div. Ct.); *Freedman v. College of Physicians & Surgeons (New Brunswick)* (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 196 (N.B.Q.B.).

D. J. Mullan, *Administrative Law: Cases, Text, and Materials* (4^e éd. 1995), à la p. 256; Wade et Forsyth, *op. cit.*, aux pp. 435 et 436; *Nisbett*, précité, à la p. 756; *Lignes aériennes Canadien*, précité; *Ford Motor Co. of Canada c. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464 (C. div. Ont.); *Freedman c. College of Physicians & Surgeons (New Brunswick)* (1996), 41 Admin. L.R. (2d) 196 (B.R.N.-B.).

103 The respondent argued before the British Columbia Supreme Court that the delay in the administrative process caused him prejudice that amounted to a denial of natural justice in that he could no longer receive a fair hearing. He alleged that two witnesses had died and that the memories of many witnesses might be impaired by the passage of time. Lowry J. referred to these claims as “vague assertions that fall far short of establishing an inability to prove facts necessary to respond to the complaints” (para. 10). Lowry J. concluded that the respondent’s opportunity to make full answer and defence had not been compromised and thereby refused to terminate the proceedings.

L’intimé a fait valoir, devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, que le délai écoulé dans le déroulement du processus administratif lui avait causé un préjudice équivalant à un déni de justice naturelle du fait qu’il n’était plus en mesure d’obtenir une audience équitable. Il a allégué que deux témoins étaient décédés et que les souvenirs de bien des témoins avaient pu s’estomper avec le temps. Le juge Lowry a qualifié ces allégations de [TRADUCTION] «vagues assertions n’établissant pas l’incapacité de prouver des faits nécessaires pour répondre aux plaintes» (par. 10). Il a conclu que la possibilité de l’intimé de présenter une défense pleine et entière n’avait pas été compromise et il a donc refusé de mettre fin aux procédures.

104 The respondent also argued before Lowry J. that he was not provided with a copy of Ms. Schell’s timeliness submissions for a two-month period and that he had not received proper disclosure. Lowry J. did not consider the respondent prejudiced in this regard. With respect to the alleged failure to disclose information to the respondent, this is not, in my opinion, a case in which the unfairness is so obvious that there would be a denial of natural justice, or in which there was an abuse of process such that it would be inappropriate to put the respondent through hearings before the Tribunal. I would therefore adopt the finding of Lowry J. that the delay in this case is not such that it would necessarily result in a hearing that lacks the essential elements of fairness. The respondent’s right to a fair hearing has not been jeopardized. Proof of prejudice has not been demonstrated to be of sufficient magnitude to impact on the fairness of the hearing. This is a finding of fact made by the trial judge that has not, in my opinion, been successfully attacked on appeal. The question which must

L’intimé a aussi fait valoir devant le juge Lowry qu’il avait dû attendre deux mois avant d’obtenir copie des observations de M^{me} Schell concernant le respect du délai imparti et que la divulgation qui lui avait été faite n’était pas suffisante. Le juge Lowry n’a pas considéré que l’intimé avait subi un préjudice à cet égard. En ce qui concerne l’omission alléguée de divulguer des renseignements à l’intimé, il ne s’agit pas, à mon sens, d’un cas où l’iniquité est si manifeste qu’il y aurait déni de justice naturelle ni d’un cas où il y a eu abus de procédure tel qu’il serait inapproprié de contraindre l’intimé à se présenter à une audience devant le Tribunal. Je suis donc d’avis de souscrire à la conclusion du juge Lowry que le délai en l’espèce n’est pas nécessairement de nature à entraîner la tenue d’une audience dépourvue des éléments requis pour être équitable. Le droit de l’intimé à une audience équitable n’a pas été compromis. Il n’a pas été établi que le préjudice subi est assez important pour nuire à l’équité de l’audience. Il s’agit là d’une conclusion de fait du juge de pre-

be addressed is therefore whether the delay in this case could amount to a denial of natural justice or an abuse of process even where the respondent has not been prejudiced in an evidentiary sense.

(b) Other Forms of Prejudice

It is trite law that there is a general duty of fairness resting on all public decision-makers (*Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at p. 628). The human rights processes at issue in this case must have been conducted in a manner that is entirely consistent with the principles of natural justice and procedural fairness. Perhaps the best illustration of the traditional meaning of this duty of fairness in administrative law can be discerned from the following words of Dickson J. in *Martineau*, at p. 631:

In the final analysis, the simple question to be answered is this: Did the tribunal on the facts of the particular case act fairly toward the person claiming to be aggrieved? It seems to me that this is the underlying question which the courts have sought to answer in all the cases dealing with natural justice and with fairness.

Throughout the authorities in this area, terms such as “natural justice”, “procedural fairness”, “abuse of process”, and “abuse of discretion” are employed. In *Martineau*, at p. 629, Dickson J. (writing for three judges, while all nine concurred in the result), stated that “the drawing of a distinction between a duty to act fairly, and a duty to act in accordance with the rules of natural justice, yields an unwieldy conceptual framework”. With regard to these terms, I would adopt the following words of Sherstobitoff J.A. of the Saskatchewan Court of Appeal in *Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477, at p. 490:

There are two common denominators in each of the terms. The first is the impossibility of precise definition because of their breadth and the wide array of circum-

stances qui n’a pas été contestée avec succès en appel. La question qui doit être examinée est donc de savoir si le délai écoulé en l’espèce pourrait constituer un déni de justice naturelle ou un abus de procédure même si l’intimé n’a subi aucun préjudice sur le plan de la preuve.

b) Autres formes de préjudice

Il est bien établi en droit que les instances décisionnelles publiques ont toutes l’obligation générale d’agir équitablement (*Martineau c. Comité de discipline de l’Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, à la p. 628). Les procédures en matière de droits de la personne, dont il est question en l’espèce, doivent s’être déroulées d’une manière tout à fait conforme aux principes de justice naturelle et d’équité procédurale. Les propos suivants du juge Dickson dans l’arrêt *Martineau*, à la p. 631, illustrent peut-être le mieux le sens traditionnel de l’obligation d’agir équitablement en droit administratif:

En conclusion, la simple question à laquelle il faut répondre est celle-ci: compte tenu des faits de ce cas particulier, le tribunal a-t-il agi équitablement à l’égard de la personne qui se prétend lésée? Il me semble que c’est la question sous-jacente à laquelle les cours ont tenté de répondre dans toutes les affaires concernant la justice naturelle et l’équité.

Dans la jurisprudence qui existe en la matière, on trouve des expressions comme «justice naturelle», «équité procédurale», «abus de procédure» et «abus de pouvoir discrétionnaire». Dans l’arrêt *Martineau*, à la p. 629, le juge Dickson (s’exprimant au nom de trois juges, alors que les neuf juges souscrivaient tous au résultat) a dit que «tracer une distinction entre une obligation d’agir équitablement et celle d’agir selon les règles de justice naturelle conduit à un cadre conceptuel de maniement difficile». En ce qui concerne ces expressions, je suis d’avis de souscrire aux propos suivants du juge Sherstobitoff de la Cour d’appel de la Saskatchewan, dans *Misra c. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477, à la p. 490:

[TRADUCTION] Il existe deux dénominateurs communs à chacune des expressions. Le premier est l’impossibilité de les définir avec exactitude en raison de leur portée et

105

106

stances which may bring them into play. The other is the concept of “fairness” or “fair play”. They clearly overlap. Unreasonable delay is a possible basis upon which to raise any of them.

de la vaste gamme de circonstances susceptibles de les mettre en jeu. Le deuxième est le chevauchement manifeste des notions d’«équité» et de «franc-jeu». Un délai déraisonnable pourrait justifier d’invoquer l’une ou l’autre.

107 The respondent contends that the delay in the human rights proceedings constitutes a breach of procedural fairness amounting to a denial of natural justice and resulting in an abuse of process. The question is whether one can look to the psychological and sociological harm caused by the delay rather than merely to the procedural or legal effect, namely, whether the ability to make full answer and defence has been compromised, to determine whether there has been a denial of natural justice. This issue is a difficult one and there is no clear authority in this area.

L’intimé soutient que le délai dans les procédures en matière de droits de la personne constitue une atteinte à l’équité procédurale qui équivaut à un déni de justice naturelle et qui entraîne un abus de procédure. Il s’agit de savoir si, aux fins de déterminer s’il y a eu déni de justice naturelle, on peut tenir compte du préjudice psychologique et sociologique causé par le délai et non seulement de l’incidence procédurale ou juridique, c’est-à-dire de la question de savoir si la capacité de présenter une défense pleine et entière a été compromise. Cette question est difficile et il n’y a aucune jurisprudence claire en la matière.

108 In cases where the *Charter* was held not to apply, most courts and tribunals did not go further to decide whether the stress and stigma resulting from an unacceptable delay were so significant as to amount to an abuse of process. On the other hand, where courts did go further, they most often adopted a narrow approach to the principles of natural justice. For example, in *Nisbett, supra*, the Manitoba Court of Appeal concluded that delay may amount to an abuse of process that the law will remedy only where “on the record there has been demonstrated evidence of prejudice of sufficient magnitude to impact on the fairness of the hearing” (p. 757). In *Canadian Airlines, supra*, the Federal Court of Appeal followed *Nisbett*, concluding that the prejudice must be such “as to deprive a party of his right to a full and complete defence” (p. 641). In the case at bar, Lowry J. for the British Columbia Supreme Court, found that unless there was prejudice to hearing fairness, the type of personal hardship and psychological prejudice suffered by Mr. Blencoe could not give rise to a breach of natural justice (at para. 31):

Dans les affaires où ils ont jugé que la *Charte* ne s’appliquait pas, la plupart des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs ne sont pas allés jusqu’à déterminer si le stress et la stigmatisation découlant d’un délai inacceptable étaient importants au point de constituer un abus de procédure. Par contre, les tribunaux judiciaires qui l’ont fait ont le plus souvent interprété de manière restrictive les principes de justice naturelle. Par exemple, dans l’arrêt *Nisbett*, précité, la Cour d’appel du Manitoba a conclu que le délai peut constituer un abus de procédure auquel la loi ne remédie que si, [TRADUCTION] «d’après le dossier, il a été établi que le préjudice subi est assez important pour nuire à l’équité de l’audience» (p. 757). Dans *Lignes aériennes Canadien*, précité, la Cour d’appel fédérale a suivi l’arrêt *Nisbett* et a conclu que le préjudice doit être tel «qu’il prive une partie de son droit à une défense pleine et entière» (p. 641). S’exprimant en l’espèce au nom de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, le juge Lowry a conclu que, à moins qu’une atteinte ne soit portée à l’équité de l’audience, les difficultés personnelles que M. Blencoe a éprouvées et le préjudice psychologique qu’il a subi n’étaient pas de nature à donner naissance à un déni de justice naturelle (au par. 31):

... it cannot be said that the personal hardship Mr. Blencoe has suffered, albeit protracted by the time the administrative process has taken, gives rise to any *Charter* considerations. To my mind, it then becomes difficult to see how it can nonetheless be said to be a prejudice giving rise to a denial of natural justice. If it were, there would have been no need for the *Kodellas* court to resort to section 7 of the *Charter*. And, having rejected the applicability of section 7, the *Nisbett* court would have been bound to consider whether the personal hardship in that case constituted a prejudice that supported the prerogative relief sought.

However, courts and tribunals have also referred to other types of prejudice than trial fairness, holding that, where a commission or tribunal has abused its process to the detriment of an individual, a court has the discretion to grant a remedy. For example, in *Stefani v. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122 (B.C.S.C.), a variety of effects on the petitioner were examined, including a cloud over his professional reputation resulting from a delay of two years and three months between the receipt of the complaint and the inspection, and an additional six- or seven-month delay which followed. However, the delay in that case had also resulted in an inability for the petitioner to have a fair hearing.

We have also been referred to the case of *Brown v. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL), where the British Columbia Supreme Court referred to the petitioner's right to a fair trial having been jeopardized as well as the petitioner suffering harm to his reputation. In *Brown*, it took three years to serve the petitioner with notice of the inquiry after receiving the complaints. The delays were in no part caused by the petitioner.

In *Misra, supra*, a college disciplinary board elected to await the completion of criminal proceedings against Misra, while suspending him from the practice of medicine in the interim five-

[TRADUCTION] ... on ne peut pas dire que les difficultés personnelles que M. Blencoe a éprouvées, même si elles se sont prolongées à cause de la longueur du processus administratif, font intervenir des considérations fondées sur la *Charte*. Il est alors difficile, à mon sens, de voir comment on peut néanmoins dire qu'elles constituent un préjudice qui donne naissance à un déni de justice naturelle. Si c'était le cas, la cour, dans l'affaire *Kodellas*, n'aurait pas eu besoin de recourir à l'art. 7 de la *Charte*. Et, après avoir écarté la possibilité d'appliquer l'art. 7, la cour, dans *Nisbett*, aurait été tenue d'examiner si les difficultés personnelles dans cette affaire constituaient un préjudice justifiant la délivrance du bref de prérogative demandé.

Cependant, les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs ont aussi mentionné d'autres types de préjudice que l'atteinte à l'équité du procès et ont statué que, dans le cas où une commission ou un tribunal administratif abuse de sa procédure au détriment d'une personne, un tribunal judiciaire a le pouvoir discrétionnaire d'accorder un redressement. Par exemple, dans *Stefani c. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122 (C.S.C.-B.), diverses répercussions sur le requérant ont été examinées, y compris l'atteinte à sa réputation professionnelle qui résultait du délai de deux ans et trois mois écoulé entre le dépôt de la plainte et le début de l'inspection, et du délai supplémentaire de six ou sept mois qui a suivi. Toutefois, le délai écoulé dans cette affaire avait également eu pour effet d'empêcher le requérant d'obtenir une audience équitable.

On nous a aussi mentionné la décision *Brown c. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL), où la Cour suprême de la Colombie-Britannique a décidé qu'il y avait eu atteinte à la réputation du requérant et à son droit à un procès équitable. Dans cette affaire, trois ans s'étaient écoulés entre le dépôt des plaintes et la signification d'un avis d'enquête au requérant. Le délai écoulé n'était aucunement imputable à ce dernier.

Dans *Misra*, précité, le comité de discipline d'un ordre avait décidé d'attendre la fin des procédures criminelles engagées contre M. Misra et, dans l'intervalle, de lui retirer son permis d'exercer la

109

110

111

year period. After five years, the criminal proceedings were abandoned and the board council decided to hold a hearing. Sherstobitoff J.A. held for the court that (at p. 490):

The concept of natural justice or procedural fairness as outlined by Dickson J. in *Martineau* is broad enough to encompass principles which, in other contexts, have been termed abuse of discretion or abuse of process because of delay and related matters. A court, in exercising its supervisory function over an administrative tribunal is entitled to prohibit abuse of that tribunal's process in cases of unfairness or oppression caused or contributed to by delay resulting in a denial of natural justice.

112 The Court of Appeal found that Misra's ability to defend himself would likely be impaired and that he had already been punished by virtue of the five-year suspension (at pp. 492-93). It is clear, however, that in *Misra* the court felt that it is only in exceptional cases that delay will amount to unfairness. Moreover, in *Misra*, an essential part of the prejudice suffered was the result of the lengthy suspension. Finally, the court also concluded that there was prejudice to Misra's right to a fair hearing due to the passage of a five-year period.

113 In *Ratzlaff v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336, Hollinrake J.A. for the British Columbia Court of Appeal agreed with the appellant that, "where the delay is so egregious that it amounts to an abuse of power or can be said to be oppressive, the fact that the hearing itself will be a fair one is of little or no consequence" (para. 19). At issue in *Ratzlaff* was a lengthy delay in processing disciplinary charges against a physician that had affected how the physician arranged his finances. In not restricting abuse of process to procedural unfairness, Hollinrake J.A. stated, at paras. 22-23:

Abuse of power is a broader notion, akin to oppression. It encompasses procedural unfairness, conduct equivalent to breach of contract or of representation, and, in my view, unjust delay. I should add that not all lengthy delays are unjust; regard must be had to the

médecine. Les procédures criminelles ont été abandonnées au bout de cinq ans et le comité a décidé de tenir une audience. Le juge Sherstobitoff a conclu ce qui suit, au nom de la cour (à la p. 490):

[TRADUCTION] La notion de justice naturelle ou d'équité procédurale dont le juge Dickson fait état dans l'arrêt *Martineau* est assez large pour faire obstacle à ce que l'on a qualifié, dans d'autres contextes, d'abus de pouvoir discrétionnaire ou d'abus de procédure causé par un délai et d'autres éléments connexes. En exerçant son rôle de surveillance d'un tribunal administratif, une cour de justice peut interdire que l'on abuse de la procédure de ce tribunal dans les cas où il y a iniquité ou oppression imputable en totalité ou en partie à un délai qui entraîne un déni de justice naturelle.

La Cour d'appel a conclu que la capacité de M. Misra de se défendre serait vraisemblablement compromise et que sa suspension de cinq ans avait déjà eu pour effet de le punir (aux pp. 492 et 493). Cependant, il est clair que, dans l'affaire *Misra*, la Cour d'appel a jugé qu'un délai ne constitue une iniquité que dans des cas exceptionnels. De plus, dans cette affaire, un élément essentiel du préjudice subi découlait de la durée prolongée de la suspension. Enfin, la cour a aussi conclu que le délai de cinq ans avait porté atteinte au droit de M. Misra à la tenue d'une audience équitable.

Dans l'arrêt *Ratzlaff c. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336, le juge Hollinrake de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a convenu avec l'appelant que [TRADUCTION] «lorsque le délai est énorme au point de constituer un abus de pouvoir ou de pouvoir être qualifié d'oppressif, le fait que l'audience elle-même sera équitable importe peu ou pas du tout» (par. 19). Dans cette affaire, un long délai dans le traitement des accusations d'infraction disciplinaire portées contre un médecin avait eu une incidence sur la planification financière de ce dernier. En s'abstenant de limiter l'abus de procédure à l'iniquité procédurale, le juge Hollinrake a affirmé ceci, aux par. 22 et 23:

[TRADUCTION] La notion d'abus de pouvoir est large et s'apparente à l'oppression. Elle englobe l'iniquité procédurale, la conduite équivalant à la rupture d'un contrat ou à une fausse déclaration et, à mon avis, le délai injustifié. J'ajouterais que tous les délais ne sont pas injusti-

causes of delay, and to resulting reasonable changes of position.

Where a party in the position of the appellant relies on delay as amounting to an abuse of power it is incumbent on that party to demonstrate a resulting change of position. In my opinion, the very fact that the appellant continued with his practice as he did and throughout the whole period of time in issue is sufficient to establish such a change of position.

Ratzlaff differs from the case at bar in that the physician carried on his practice thinking that his problems were behind him. He had even retired thinking that his billing disputes were over. Moreover, the chambers judge found that the physician had literally requested that action be taken but that it was three years before the Commission even communicated with him (para. 11). In all, it had been seven years before the physician had received a hearing notice.

I would be prepared to recognize that unacceptable delay may amount to an abuse of process in certain circumstances even where the fairness of the hearing has not been compromised. Where inordinate delay has directly caused significant psychological harm to a person, or attached a stigma to a person's reputation, such that the human rights system would be brought into disrepute, such prejudice may be sufficient to constitute an abuse of process. The doctrine of abuse of process is not limited to acts giving rise to an unfair hearing; there may be cases of abuse of process for other than evidentiary reasons brought about by delay. It must however be emphasized that few lengthy delays will meet this threshold. I caution that in cases where there is no prejudice to hearing fairness, the delay must be clearly unacceptable and have directly caused a significant prejudice to amount to an abuse of process. It must be a delay that would, in the circumstances of the case, bring the human rights system into disrepute. The difficult question before us is in deciding what is an "unacceptable delay" that amounts to an abuse of process.

fiés; il faut tenir compte des causes du délai ainsi que des changements raisonnables de situation qui en ont résulté.

Lorsqu'une partie qui se trouve dans la situation de l'appelant soutient qu'un délai constitue un abus de pouvoir, il lui incombe de prouver qu'il en a résulté un changement de situation. Selon moi, le fait même que l'appelant a continué d'exercer sa profession pendant toute la période en cause suffit pour établir un tel changement de situation.

L'arrêt *Ratzlaff* diffère de la présente affaire du fait que le médecin avait continué d'exercer sa profession en pensant que ses problèmes étaient réglés. Il avait même pris sa retraite en croyant que ses litiges en matière de facturation étaient terminés. En outre, le juge en chambre a conclu que le médecin avait expressément demandé que des mesures soient prises, mais que trois années s'étaient écoulées avant même que la commission communique avec lui (au par. 11). En tout, sept années s'étaient écoulées avant que le médecin reçoive un avis d'audience.

Je serais disposé à reconnaître qu'un délai inacceptable peut constituer un abus de procédure dans certaines circonstances, même lorsque l'équité de l'audience n'a pas été compromise. Dans le cas où un délai excessif a causé directement un préjudice psychologique important à une personne ou entaché sa réputation au point de déconsidérer le régime de protection des droits de la personne, le préjudice subi peut être suffisant pour constituer un abus de procédure. L'abus de procédure ne s'entend pas que d'un acte qui donne lieu à une audience inéquitable et il peut englober d'autres cas que celui où le délai cause des difficultés sur le plan de la preuve. Il faut toutefois souligner que rares sont les longs délais qui satisfont à ce critère préliminaire. Ainsi, pour constituer un abus de procédure dans les cas où il n'y a aucune atteinte à l'équité de l'audience, le délai doit être manifestement inacceptable et avoir directement causé un préjudice important. Il doit s'agir d'un délai qui, dans les circonstances de l'affaire, déconsidérerait le régime de protection des droits de la personne. La question difficile dont nous sommes saisis est de savoir quel «délai inacceptable» constitue un abus de procédure.

114

115

(c) Abuse of Process — Principles

116

The respondent's case is that there has been an unacceptable delay in the administrative process which has caused him to be prejudiced by the stigma attached to the two Complaints to an extent that justifies the process being terminated now. Abuse of process is a common law principle invoked principally to stay proceedings where to allow them to continue would be oppressive. As stated by Brown and Evans, *supra*, at pp. 9-71 and 9-72:

The stringency of the requirements for showing that delay constitutes a breach of fairness would seem to be due, at least in part, to the drastic nature of the only appropriate remedy. Unlike other instances of procedural unfairness where it is open to a court to remit the matter for redetermination in a procedurally fair manner, the remedy for undue delay will usually be to prevent the tribunal from exercising its legislative authority, either by prohibiting it from proceeding with the hearing, or by quashing the resulting decision. [Emphasis added.]

117

In the context of a breach of s. 11(b) of the *Charter*, a stay has been found to constitute the only possible remedy (*R. v. Askov*, [1990] 2 S.C.R. 1199). The respondent asked for the same remedy in his administrative law proceedings before Lowry J. There is, however, no support for the notion that a stay is the only remedy available in administrative law proceedings. A stay accords very little importance to the interest of implementing the *Human Rights Code* and giving effect to the complainants' rights to have their cases heard. Other remedies are available for abuse of process. Where a respondent asks for a stay, he or she will have to bear a heavy burden. The discussion that follows often links abuse of process and the remedy of a stay because the stay, as I have said, is the only applicable remedy in the context of a s. 11(b) application. Nevertheless, I wish to underline that my inquiry here is directed only at the determination of the existence of an abuse of process on the facts of this case.

c) Abus de procédure — Principes

L'intimé soutient que, vu qu'il a été tellement lésé par le délai inacceptable dans le processus administratif et par la stigmatisation qui en a découlé par suite des deux plaintes portées contre lui, l'arrêt des procédures est maintenant justifié. L'abus de procédure est une notion de common law qui est invoquée principalement pour mettre fin à des procédures lorsqu'il serait oppressif de permettre leur continuation. Comme l'ont affirmé Brown et Evans, *op. cit.*, aux pp. 9-71 et 9-72:

[TRADUCTION] La rigueur de l'exigence de démontrer que le délai constitue un manquement à l'obligation d'agir équitablement semblerait attribuable, du moins en partie, à la nature radicale du seul redressement approprié. Contrairement à d'autres cas d'iniquité procédurale où la cour peut renvoyer l'affaire pour qu'elle soit tranchée à nouveau d'une manière équitable sur le plan de la procédure, le redressement prévu en cas de délai injustifié consiste généralement à empêcher le tribunal administratif d'exercer le pouvoir qu'il tient de la loi, soit en lui interdisant de tenir l'audience, soit en annulant la décision rendue à l'issue de celle-ci. [Je souligne.]

Dans le contexte d'une violation de l'al. 11(b) de la *Charte*, l'arrêt des procédures a été considéré comme étant la seule réparation possible (*R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199). L'intimé a demandé la même réparation dans le cadre de ses procédures en matière de droit administratif devant le juge Lowry. Cependant, rien ne justifie l'idée que l'arrêt des procédures est la seule réparation possible dans des procédures en matière de droit administratif. Lorsqu'on ordonne un arrêt des procédures, on accorde très peu d'importance à l'intérêt qu'il y a à appliquer le *Human Rights Code* et à faire respecter le droit du plaignant d'être entendu. D'autres réparations peuvent être accordées dans le cas d'un abus de procédure. La personne faisant l'objet d'une plainte qui demande l'arrêt des procédures doit s'acquitter d'un lourd fardeau de preuve. L'analyse qui suit lie souvent abus de procédure et arrêt des procédures parce que ce dernier est, comme je l'ai dit, la seule réparation possible dans le contexte de l'application de l'al. 11(b). Je tiens néanmoins à souligner que mon examen ici ne vise qu'à déterminer s'il y a eu abus de procédure d'après les faits de la présente affaire.

In *R. v. Jewitt*, [1985] 2 S.C.R. 128, this Court unanimously affirmed that the doctrine of abuse of process was available in criminal proceedings. In so doing, and as professed by L'Heureux-Dubé J. in *R. v. Power*, [1994] 1 S.C.R. 601, at p. 613, the Court borrowed the comments of Dubin J.A. in *R. v. Young* (1984), 40 C.R. (3d) 289 (Ont. C.A.), in describing the abuse of process doctrine, stating that a stay of proceedings should be granted where "compelling an accused to stand trial would violate those fundamental principles of justice which underlie the community's sense of fair play and decency" or where the proceedings are "oppressive or vexatious". The Court also adopted the Ontario Court of Appeal's warning in *Young* that this is a power which can be exercised only in the "clearest of cases" (p. 614). This was reiterated on many occasions by this Court (see, for example, *R. v. Potvin*, [1993] 2 S.C.R. 880; *R. v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979; *Power*, *supra*).

In *R. v. Conway*, [1989] 1 S.C.R. 1659, at p. 1667, L'Heureux-Dubé J. explained the underlying purpose of the doctrine of abuse of process as follows:

Under the doctrine of abuse of process, the unfair or oppressive treatment of an appellant disentitles the Crown to carry on with the prosecution of the charge. The prosecution is set aside, not on the merits (see *Jewitt*, *supra*, at p. 148), but because it is tainted to such a degree that to allow it to proceed would tarnish the integrity of the court. The doctrine is one of the safeguards designed to ensure "that the repression of crime through the conviction of the guilty is done in a way which reflects our fundamental values as a society" (*Rothman v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 640, at p. 689, *per* Lamer J.) It acknowledges that courts must have the respect and support of the community in order that the administration of criminal justice may properly fulfil its function. Consequently, where the affront to fair play and decency is disproportionate to the societal interest in the effective prosecution of criminal cases, then the administration of justice is best served by staying the proceedings. [Emphasis added.]

Dans l'arrêt *R. c. Jewitt*, [1985] 2 R.C.S. 128, notre Cour a confirmé à l'unanimité la possibilité d'appliquer la règle de l'abus de procédure en matière criminelle. Ce faisant, et comme l'a dit le juge L'Heureux-Dubé dans *R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601, aux pp. 613 et 614, notre Cour a repris les observations du juge Dubin dans *R. c. Young* (1984), 40 C.R. (3d) 289 (C.A. Ont.), pour décrire la règle de l'abus de procédure, en affirmant que l'arrêt des procédures devrait être ordonné lorsque «forcer le prévenu à subir son procès violerait les principes de justice fondamentaux qui sous-tendent le sens du franc-jeu et de la décence qu'a la société» ou lorsque la procédure est «oppressive ou vexatoire». La Cour a également fait sienne la mise en garde de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Young*, selon laquelle il s'agit d'un pouvoir qui ne peut être exercé que dans les «cas les plus manifestes» (p. 614). Notre Cour a réitéré cela à maintes reprises (voir, par exemple, *R. c. Potvin*, [1993] 2 R.C.S. 880; *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979; *Power*, précité).

Dans *R. c. Conway*, [1989] 1 R.C.S. 1659, à la p. 1667, le juge L'Heureux-Dubé a expliqué ainsi la fin qui sous-tend la règle ou doctrine de l'abus de procédure:

Suivant la doctrine de l'abus de procédure, le traitement injuste ou oppressif d'un accusé prive le ministère public du droit de continuer les poursuites relatives à l'accusation. Les poursuites sont suspendues, non à la suite d'une décision sur le fond (voir *Jewitt*, précité, à la p. 148), mais parce qu'elles sont à ce point viciées que leur permettre de suivre leur cours compromettrait l'intégrité du tribunal. Cette doctrine est l'une des garanties destinées à assurer «que la répression du crime par la condamnation du coupable se fait d'une façon qui reflète nos valeurs fondamentales en tant que société» (*Rothman c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 640, à la p. 689, le juge Lamer). C'est là reconnaître que les tribunaux doivent avoir le respect et le soutien de la collectivité pour que l'administration de la justice criminelle puisse adéquatement remplir sa fonction. Par conséquent, lorsque l'atteinte au franc-jeu et à la décence est disproportionnée à l'intérêt de la société d'assurer que les infractions criminelles soient efficacement poursuivies, l'administration de la justice est mieux servie par l'arrêt des procédures. [Je souligne.]

120 In order to find an abuse of process, the court must be satisfied that, “the damage to the public interest in the fairness of the administrative process should the proceeding go ahead would exceed the harm to the public interest in the enforcement of the legislation if the proceedings were halted” (Brown and Evans, *supra*, at p. 9-68). According to L’Heureux-Dubé J. in *Power*, *supra*, at p. 616, “abuse of process” has been characterized in the jurisprudence as a process tainted to such a degree that it amounts to one of the clearest of cases. In my opinion, this would apply equally to abuse of process in administrative proceedings. For there to be abuse of process, the proceedings must, in the words of L’Heureux-Dubé J., be “unfair to the point that they are contrary to the interests of justice” (p. 616). “Cases of this nature will be extremely rare” (*Power*, *supra*, at p. 616). In the administrative context, there may be abuse of process where conduct is equally oppressive.

(d) Was the Delay Unacceptable?

121 To constitute a breach of the duty of fairness, the delay must have been unreasonable or inordinate (Brown and Evans, *supra*, at p. 9-68). There is no abuse of process by delay *per se*. The respondent must demonstrate that the delay was unacceptable to the point of being so oppressive as to taint the proceedings. While I am prepared to accept that the stress and stigma resulting from an inordinate delay may contribute to an abuse of process, I am not convinced that the delay in this case was “inordinate”.

122 The determination of whether a delay has become inordinate depends on the nature of the case and its complexity, the facts and issues, the purpose and nature of the proceedings, whether the respondent contributed to the delay or waived the delay, and other circumstances of the case. As previously mentioned, the determination of whether a delay is inordinate is not based on the length of the delay alone, but on contextual factors, including the nature of the various rights at stake in the proceedings, in the attempt to determine whether the

Pour conclure qu’il y a eu abus de procédure, la cour doit être convaincue que [TRADUCTION] «le préjudice qui serait causé à l’intérêt du public dans l’équité du processus administratif, si les procédures suivaient leur cours, excéderait celui qui serait causé à l’intérêt du public dans l’application de la loi, s’il était mis fin à ces procédures» (Brown et Evans, *op. cit.*, à la p. 9-68). Le juge L’Heureux-Dubé affirme dans *Power*, précité, à la p. 616, que, d’après la jurisprudence, il y a «abus de procédure» lorsque la situation est à ce point viciée qu’elle constitue l’un des cas les plus manifestes. À mon sens, cela s’appliquerait autant à l’abus de procédure en matière administrative. Pour reprendre les termes employés par le juge L’Heureux-Dubé, il y a abus de procédure lorsque les procédures sont «injustes au point qu’elles sont contraires à l’intérêt de la justice» (p. 616). «Les cas de cette nature seront toutefois extrêmement rares» (*Power*, précité, à la p. 616). Dans le contexte administratif, il peut y avoir abus de procédure lorsque la conduite est tout aussi oppressive.

d) Le délai écoulé était-il inacceptable?

Pour qu’il y ait manquement à l’obligation d’agir équitablement, le délai doit être déraisonnable ou excessif (Brown et Evans, *op. cit.*, à la p. 9-68). Le délai ne constitue pas en soi un abus de procédure. La personne visée par des procédures doit établir que le délai était inacceptable au point d’être oppressif et de vicier les procédures en cause. Bien que je sois disposé à reconnaître que le stress et la stigmatisation résultant d’un délai excessif peuvent entraîner un abus de procédure, je ne suis pas convaincu que le délai écoulé en l’espèce était «excessif».

La question de savoir si un délai est devenu excessif dépend de la nature de l’affaire et de sa complexité, des faits et des questions en litige, de l’objet et de la nature des procédures, de la question de savoir si la personne visée par les procédures a contribué ou renoncé au délai, et d’autres circonstances de l’affaire. Comme nous l’avons vu, la question de savoir si un délai est excessif et s’il est susceptible de heurter le sens de l’équité de la collectivité dépend non pas uniquement de la longueur de ce délai, mais de facteurs contextuels,

community's sense of fairness would be offended by the delay.

With respect to the actual length of the delay in this case and whether it had been "unacceptable", Lowry J. noted that, unlike the cases to which he had been referred, there was no extended period without any activity in the processing of the Complaints from receipt to referral, except for an inexplicable five-month period of inaction from April 10, 1996, when the respondent provided his substantive response to the Complaints, to September 6, 1996, when human rights officers were assigned to investigate the Complaints. The Commission's counsel provided no explanation or excuses for this five-month gap at the oral hearing. However, according to a letter to the complainant and the respondent dated March 6, 1996, the Council referred to a period of "adjustment" where investigative resources were being transferred from the Employment Standards Branch to the Council and that from then on the Council was to conduct its own investigations. This letter also stated that some investigations would be commenced prior to April 1, 1996, beginning with those complaints that had experienced the longest delays. The Council stated that it appreciated the parties' patience in waiting to be notified as to when the investigation would begin. Lowry J. found that, other than during this five-month period, communication had been ongoing between the Council, solicitors and complainants, and the respondent had not been ignored. There had been a continuous dialogue between the parties (at para. 39).

With respect to calculating the delay, Lowry J. found that the only time that could be considered for the delay was between the filing of the Complaint to the end of the investigation process, in July. He stated that the Tribunal could not be criticized for not setting the hearing dates earlier as the respondent did not press for earlier dates, did not question the fixed dates and cancelled the pre-hearing conference. While the respondent did at one point inquire as to whether one of the Complaints could be set for hearing without investiga-

tion dont la nature des différents droits en jeu dans les procédures.

En ce qui concerne la longueur du délai en l'espèce et la question de savoir si elle est «inacceptable», le juge Lowry a fait remarquer que, contrairement aux affaires qui lui ont été mentionnées, il n'y avait pas eu de période prolongée d'inactivité dans le traitement des plaintes entre leur dépôt et leur renvoi au Tribunal, à l'exception d'une période inexplicable de cinq mois d'inactivité comprise entre le 10 avril 1996, date à laquelle l'intimé a répondu aux plaintes sur le fond, et le 6 septembre 1996, date à laquelle des agents des droits de la personne ont été chargés d'enquêter sur les plaintes. À l'audience, l'avocat de la Commission n'a fourni aucune explication ni aucune excuse au sujet de cet intervalle de cinq mois. Toutefois, dans une lettre datée du 6 mars 1996 et adressée à la plaignante et à l'intimé, le Conseil a parlé d'une période d'«ajustement» pendant laquelle des enquêteurs de la division des normes d'emploi avaient été mutés chez lui pour qu'il mène dorénavant ses propres enquêtes. La lettre précisait également que certaines enquêtes débuteraient avant le 1^{er} avril 1996 et que la priorité serait accordée aux plaintes dont l'examen avait le plus tardé. Le Conseil remerciait les parties de la patience dont elles feraient preuve en attendant d'être informées de l'ouverture de l'enquête. Le juge Lowry a conclu que, en dehors de cette période de cinq mois, la communication avait été constante entre la Commission, les avocats et les plaignantes, et que l'intimé n'avait pas été tenu à l'écart. Le dialogue s'était poursuivi de façon ininterrompue entre les parties (au par. 39).

Au sujet du calcul du délai, le juge Lowry a conclu que seule la période comprise entre le dépôt de la plainte et la fin de l'enquête, en juillet, pouvait être prise en considération. Il a dit qu'on ne pouvait reprocher au Tribunal de ne pas avoir fixé des dates d'audience plus rapprochées, étant donné que l'intimé ne lui avait pas demandé de le faire, qu'il n'avait pas contesté les dates fixées ni annulé la conférence préparatoire à l'audience. Même si, à un moment donné, l'intimé M. Blencoe s'était enquis de la possibilité de faire inscrire au rôle

tion, this would have required a concession that there was sufficient evidence to warrant a hearing, a concession which Mr. Blencoe was not prepared to make. Following Lowry J.'s reasoning, the delay would be computed until July 1997, thus reducing the delay from 32 months to 24 months.

125

During those 24 months, the Commission also had to deal with a challenge by the respondent as to the lateness of the Complaints and his accusation that the Complaints were in bad faith. The respondent refused to respond to the allegations until this determination was made. As a result, the process was delayed for some eight months. The respondent was perfectly entitled to bring forward allegations of bad faith and to question the timeliness of the Complaints. However, the Commission should not be held responsible for contributing to this part of the delay. In this regard, Lowry J. stated (at para. 42):

It is not suggested that Mr. Blencoe was not entitled to challenge the complaints, as he did at the outset, but having done so, and having been unsuccessful, it is not in my view open to him now to claim that the events of the eight months elapsed contributed to an unacceptable delay.

Thus, while the respondent was entitled to take the steps he did, the Court of Appeal wrongly considered the delay attributable to the aforementioned challenges in computing the delay caused by the Commission. Clearly much of this delay resulted from the respondent's actions, though there appear to be other delays caused by the Commission. As expressed by Lambert J.A., at para. 29, some of the delay was attributable to the Commission, some to the respondent, but very little of it was attributable to either of the two complainants — Ms. Schell or Ms. Willis.

126

The arguments advanced by the parties before us rely heavily on criminal judgments where delay was considered in the context of s. 11(b) or s. 7 of the *Charter*. It must be kept in mind, as mentioned in paras. 93-95, that the human rights process of receiving complaints, investigating them, determining whether they are substantial enough to

l'une des plaintes sans qu'une enquête n'ait lieu, il aurait fallu qu'il reconnaisse que la preuve était suffisante pour justifier la tenue d'une audience, ce qu'il n'était pas disposé à faire. Selon le raisonnement du juge Lowry, le délai serait calculé jusqu'en juillet 1997, de sorte qu'il passerait de 32 mois à 24 mois.

Au cours de ces 24 mois, la Commission a également été saisie d'une contestation de l'intimé fondée sur le caractère tardif des plaintes, et de son argument que ces plaintes avaient été portées de mauvaise foi. Il refusait de répondre aux allégations jusqu'à ce que l'on ait statué sur ces points. Le processus a donc été retardé d'environ huit mois. L'intimé avait parfaitement le droit d'alléguer la mauvaise foi et le non-respect du délai imparti pour porter plainte. Cependant, la Commission ne devrait pas être tenue responsable d'avoir contribué à cette partie du délai. Voici ce que le juge Lowry a dit à ce sujet (au par. 42):

[TRADUCTION] On n'affirme pas que M. Blencoe n'avait pas le droit de contester les plaintes comme il l'a fait au départ, mais j'estime qu'il ne peut pas, après avoir exercé ce droit en vain, prétendre maintenant que les événements qui sont survenus pendant les huit mois qui se sont écoulés ont contribué à l'écoulement d'un délai inacceptable.

Donc, même si l'intimé avait le droit de faire les démarches qu'il a faites, la Cour d'appel a eu tort de tenir compte du délai attribuable aux contestations susmentionnées pour calculer le délai imputable à la Commission. Il est clair que ce délai résulte en bonne partie des actes de l'intimé, quoique la Commission semble avoir eu par ailleurs sa part de responsabilité. Comme l'a dit le juge Lambert, au par. 29, le délai était attribuable en partie à la Commission et en partie à l'intimé, mais il l'était très peu à l'une ou l'autre des deux plaignantes, M^{me} Schell ou M^{me} Willis.

Les arguments que les parties ont avancés devant nous s'appuient en grande partie sur des jugements en matière criminelle où un délai était examiné à la lumière de l'al. 11b) ou de l'art. 7 de la *Charte*. Comme je l'ai mentionné aux par. 93 à 95, il faut se rappeler que le processus consistant à recevoir des plaintes fondées sur les droits de la

investigate and report and then to refer the matter to the Tribunal for hearing is a very different process from the criminal process. The British Columbia human rights process is designed to protect respondents by ensuring that cases are not adjudicated unless there is some basis for the claims to go forward and unless the issue cannot be disposed of prior to adjudication. Pursuant to s. 27 of the *Human Rights Code*, the Commission may dismiss a complaint if, *inter alia*, it is brought too late, the acts alleged do not contravene the Code, there is no reasonable basis for referring the complaint to a hearing, if it does not appear to be in the interest of the group bringing the complaint, the complaint was filed for improper motives or if the complaint was made in bad faith. The Commission therefore performs a gatekeeping or screening function, preventing those cases that are trivial or insubstantial from proceeding. There is also the goal of settlement through mediation which is lacking in the criminal context. The human rights process thus takes a great deal more time prior to referring a complaint to the Tribunal for hearing.

The principles of natural justice also require that both sides be given an opportunity to participate in reviewing documents at various stages in the process and to review the investigation report. The parties therefore have a chance to make submissions before a referral is made to the Tribunal. These steps in the process take time. Indeed, the Commission was under a statutory obligation to proceed as it did. The process itself was not challenged in this case. True, the Commission took longer than is desirable to process these Complaints. I am not condoning that. Nevertheless, McEachern C.J.B.C. has exaggerated in stating that “a week at the outside would have sufficed” to investigate these Complaints (para. 51). While the case may not have been an extremely complicated one, these stages are necessary for the protection

personne, à enquêter à leur sujet, à déterminer si elles justifient la tenue d’une enquête, à rédiger un rapport et à renvoyer l’affaire au Tribunal pour qu’il l’entende est fort différent du processus en matière criminelle. Le processus en matière de droits de la personne qui a cours en Colombie-Britannique est conçu pour protéger les personnes qui font l’objet d’une plainte en assurant qu’une audience ne sera tenue que si la plainte a un minimum de fondement et que si la question ne peut pas être réglée préalablement. Selon l’art. 27 du *Human Rights Code*, la Commission peut notamment rejeter une plainte si elle est présentée tardivement, si les faits allégués ne contreviennent pas au Code, s’il n’y a aucun motif raisonnable de la renvoyer pour audience, si elle semble contraire aux intérêts du groupe qui porte plainte ou encore si elle a été portée de mauvaise foi ou pour des motifs répréhensibles. La Commission exerce donc une fonction de contrôle ou de tri et empêche ainsi les affaires frivoles ou sans fondement de suivre leur cours. Il y a également l’objectif de règlement par la médiation qui est absent du contexte du droit criminel. Le processus en matière de droits de la personne qui précède le renvoi de la plainte au Tribunal pour qu’il tienne une audience est donc beaucoup plus long.

Les principes de justice naturelle exigent en outre que les deux parties puissent examiner les documents aux différentes étapes du processus et prendre connaissance du rapport d’enquête. Les parties ont donc la possibilité de présenter des observations avant que l’affaire soit renvoyée au Tribunal. Ces étapes allongent d’autant le processus. En réalité, la Commission était tenue par la loi de procéder comme elle l’a fait. Le processus comme tel n’a pas été contesté en l’espèce. Il est vrai que la Commission a pris plus de temps que ce qui est souhaitable pour traiter les plaintes, ce qui n’est pas excusable selon moi. Toutefois, le juge en chef McEachern a exagéré lorsqu’il a dit [TRADUCTION] «qu’il aurait suffi tout au plus d’une semaine» pour enquêter sur ces plaintes (par. 51). Même s’il se peut que l’affaire n’ait pas été extrêmement compliquée, ces étapes sont nécessaires pour assurer la protection de la personne qui fait l’objet d’une plainte fondée sur les droits de la per-

of the respondents in the context of the human rights complaints system.

128 The Commission seems to have handled the Complaints against Mr. Blencoe in the same manner as it handles all of its human rights complaints. The respondent argues that the Commission should have been sensitive to his particular needs and to have consequently expedited his Complaints on a priority basis. However, as professed by Lowry J., there is, “little if anything in the record to suggest that Mr. Blencoe raised with the Commission any of the hardship he has suffered or that he sought to be afforded any priority on that basis” (para. 45).

129 In *Kodellas, supra*, the Saskatchewan Court of Appeal held that the determination of whether the delay is unreasonable is, in part, a comparative one whereby one can compare the length of delay in the case at bar with the length of time normally taken for processing in the same jurisdiction and in other jurisdictions in Canada. While this factor has limited weight, I would note that in this regard, on average, it takes the Canadian Human Rights Commission 27 months to resolve a complaint (J. Simpson, “Human Rights Commission Mill Grinds Slowly”, *The Globe & Mail* (October 1, 1998), p. A18, as quoted in R. E. Hawkins, “Reputational Review III: Delay, Disrepute and Human Rights Commissions” (2000), 25 *Queen’s L.J.* 599, at p. 600). In Ontario, the average length of complaints, according to the *Annual Report 1997-1998 of the Ontario Human Rights Commission* (1998), at p. 24, is 19.9 months. The respondent’s counsel at the oral hearing quoted a report of the British Columbia Ministry where the average time to get to a hearing in British Columbia is three years.

130 The delay in the case at bar should be compared to that in analogous cases. In *Nisbett*, the sexual harassment complaint had been outstanding for approximately three years. In *Canadian Airlines*, there was a 50-month delay between the filing of the complaint and the appointment of an investigator. In *Stefani*, there was a delay of two years and

sonne, lorsque vient le temps d’examiner cette plainte.

La Commission semble avoir traité les plaintes portées contre M. Blencoe de la même manière qu’elle le fait pour toutes les autres plaintes fondées sur les droits de la personne dont elle est saisie. L’intimé fait valoir qu’elle aurait dû tenir compte de ses besoins particuliers et, par conséquent, traiter en priorité les plaintes dont il faisait l’objet. Cependant, comme l’a affirmé le juge Lowry, [TRADUCTION] «il n’y a que peu ou pas d’éléments du dossier qui indiquent que M. Blencoe a informé la Commission des difficultés qu’il éprouvait ou qu’il a demandé qu’on lui accorde la priorité pour ce motif» (par. 45).

Dans *Kodellas*, précité, la Cour d’appel de la Saskatchewan a statué que l’exercice consistant à déterminer si un délai est déraisonnable est en partie comparatif, du fait qu’il permet de comparer la durée du délai dans l’affaire en cause au délai qui est normalement nécessaire pour procéder dans le même ressort ou ailleurs au Canada. Bien que ce facteur ait une importance limitée, je tiens à souligner, à cet égard, que la Commission canadienne des droits de la personne met en moyenne 27 mois à régler une plainte (J. Simpson, «Human Rights Commission Mill Grinds Slowly», *The Globe & Mail* (1^{er} octobre 1998), p. A18, cité dans R. E. Hawkins, «Reputational Review III: Delay, Disrepute and Human Rights Commissions» (2000), 25 *Queen’s L.J.* 599, à la p. 600). En Ontario, selon le *Rapport annuel 1997-1998 de la Commission ontarienne des droits de la personne* (1998), à la p. 26, la durée moyenne du traitement d’une plainte est de 19,9 mois. À l’audience, l’avocat de l’intimé a cité un rapport du ministère responsable en Colombie-Britannique selon lequel le délai d’obtention d’une audience dans la province est en moyenne de trois ans.

Le délai écoulé en l’espèce devrait être comparé à celui constaté dans des affaires analogues. Dans l’affaire *Nisbett*, environ trois années s’étaient écoulées depuis le dépôt de la plainte de harcèlement sexuel. Dans l’affaire *Lignes aériennes Canadien*, 50 mois s’étaient écoulés entre le dépôt de la plainte et la désignation d’un enquêteur. Dans

three months between the complaint and the inspection and an additional six- or seven-month delay which followed. In *Brown*, a three-year period had elapsed prior to serving the petitioner with notice of the inquiry. In *Misra*, there was a five-year delay during which time Misra was suspended from the practice of medicine. Finally, in *Ratzlaff*, it had been seven years before the physician received a hearing notice.

A review of the facts in this case demonstrates that, unlike the aforementioned cases where there was complete inactivity for extremely lengthy periods, the communication between the parties in the case at bar was ongoing. While Lowry J. acknowledged the five-month delay of inactivity, on balance, he found no unacceptable delay and considered the time that elapsed to be nothing more “than the time required to process complaints of this kind given the limitations imposed by the resources available” (para. 47). Lowry J. concluded as follows (at para. 49):

In my view, it cannot be said that the Commission or the Tribunal have acted unfairly toward Mr. Blencoe. They have caused neither an unacceptable delay in the process nor a prejudice to him whereby fairness of the hearings scheduled to be conducted next month have been compromised. There has been no denial of natural justice and, accordingly, Mr. Blencoe’s petition for judicial review cannot succeed.

As expressed by Salmon L.J. in *Allen v. Sir Alfred McAlpine & Sons, Ltd.*, [1968] 1 All E.R. 543 (C.A.), at p. 561, “it should not be too difficult to recognise inordinate delay when it occurs”. In my opinion, the five-month inexplicable delay or even the 24-month period from the filing of the Complaints to the referral to the Tribunal was not so inordinate or inexcusable as to amount to an abuse of process. Taking into account the ongoing communication between the parties, the delay in this case does not strike me as one that would offend the community’s sense of decency and fairness. While I would not presume to fix a specified period for a reasonable delay, I am satisfied that

l’affaire *Stefani*, deux ans et trois mois s’étaient écoulés entre le dépôt de la plainte et le début de l’inspection, à quoi s’étaient ajoutés six ou sept mois supplémentaires. Dans l’affaire *Brown*, trois années s’étaient écoulées avant qu’un avis d’enquête soit signifié au requérant. Dans l’affaire *Misra*, un délai de cinq ans s’était écoulé, pendant lequel M. Misra s’était vu retirer son permis d’exercer la médecine. Enfin, dans l’affaire *Ratzlaff*, sept ans s’étaient écoulés avant que le médecin reçoive un avis d’audience.

L’examen des faits en l’espèce démontre que, contrairement aux affaires susmentionnées où il y a eu des périodes d’inactivité complète extrêmement longues, la communication entre les parties est demeurée constante. Bien qu’il ait reconnu que le dossier était demeuré inactif pendant cinq mois, le juge Lowry a jugé que ce délai n’était pas inacceptable en fin de compte et qu’il ne représentait rien de plus [TRADUCTION] «que le temps nécessaire pour traiter les plaintes de ce genre compte tenu des limites imposées par les ressources disponibles» (par. 47). Le juge Lowry a tiré la conclusion suivante (au par. 49):

[TRADUCTION] À mon avis, on ne peut dire que la Commission ou le Tribunal ont été inéquitables envers M. Blencoe. Ni l’un ni l’autre n’est à l’origine d’un délai inacceptable ou n’a causé à M. Blencoe un préjudice qui aurait eu pour effet de compromettre l’équité des audiences qui devaient avoir lieu le mois suivant. Il n’y a pas eu de déni de justice naturelle et, en conséquence, la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Blencoe ne peut être accueillie.

Comme l’a dit le lord juge Salmon dans *Allen c. Sir Alfred McAlpine & Sons, Ltd.*, [1968] 1 All E.R. 543 (C.A.), à la p. 561, [TRADUCTION] «il ne devrait pas être trop difficile de reconnaître un délai excessif lorsqu’il se produit». Selon moi, le délai inexplicable de cinq mois ou même le délai de 24 mois qui s’est écoulé entre le dépôt des plaintes et le renvoi au Tribunal n’était ni excessif ni inexcusable au point de constituer un abus de procédure. Vu la communication constante entre les parties, le délai en l’espèce ne me paraît pas être de ceux qui heurteraient le sens de la justice et de la décence de la société. Même si je ne saurais préciser la durée d’un délai raisonnable, je suis

131

132

the delay in this case was not so inordinate as to amount to an abuse of process.

133 As noted in the discussion pertaining to the application of s. 7 of the *Charter* (paras. 59 to 72), I am also concerned with the causal connection in this case. There must be more than merely a lengthy delay for an abuse of process; the delay must have caused actual prejudice of such magnitude that the public's sense of decency and fairness is affected. While Mr. Blencoe and his family have suffered obvious prejudice since the various sexual harassment allegations against him were made public, as explained above, I am not convinced that such prejudice can be said to result directly from the delay in the human rights proceedings. As in the *Charter* analysis above, I have simply assumed without deciding, for the purpose of my analysis, that the delay caused by the Commission was a contributory cause of the respondent's prejudice.

VII. Conclusion

134 To summarize, it cannot be said that the respondent's s. 7 rights were violated nor that the conduct of the Commission amounted to an abuse of process. However, I emphasize that nothing in these reasons has any bearing on the merits of the case before the Tribunal.

135 Nevertheless, I am very concerned with the lack of efficiency of the Commission and its lack of commitment to deal more expeditiously with complaints. Lack of resources cannot explain every delay in giving information, appointing inquiry officers, filing reports, etc.; nor can it justify inordinate delay where it is found to exist. The fact that most human rights commissions experience serious delays will not justify breaches of the principles of natural justice in appropriate cases. In *R. v. Morin*, [1992] 1 S.C.R. 771, at p. 795, the Court stated that in the context of s. 11(b) of the *Charter*, the government "has a constitutional obligation to commit sufficient resources to prevent unreasona-

convaincu que le délai en l'espèce n'était pas excessif au point de constituer un abus de procédure.

Comme je l'ai souligné en procédant à l'analyse concernant l'application de l'art. 7 de la *Charte* (par. 59 à 72), je suis également préoccupé par la question du lien causal en l'espèce. Pour qu'il y ait abus de procédure, le délai écoulé doit, outre sa longue durée, avoir causé un préjudice réel d'une telle ampleur qu'il heurte le sens de la justice et de la décence du public. Bien que M. Blencoe et les membres de sa famille aient manifestement subi un préjudice en raison de la publicité qui a entouré les diverses allégations de harcèlement sexuel, comme je l'ai expliqué précédemment, je ne suis pas convaincu qu'on peut dire que ce préjudice résulte directement du délai écoulé dans les procédures en matière de droits de la personne. Comme je l'ai fait dans l'analyse précédente relative à la *Charte*, j'ai simplement tenu pour acquis, sans pour autant le décider, aux fins de mon analyse, que le délai imputable à la Commission avait contribué à causer un préjudice à l'intimé.

VII. Conclusion

En résumé, on ne saurait dire qu'il y a eu atteinte aux droits garantis à l'intimé par l'art. 7 ou que la conduite de la Commission a constitué un abus de procédure. Cependant, je souligne que les présents motifs ne devraient avoir aucune incidence sur le bien-fondé de l'affaire devant le Tribunal.

Je suis néanmoins très préoccupé par l'inefficacité de la Commission et par l'absence d'engagement de sa part à traiter plus rapidement les plaintes dont elle est saisie. Le manque de ressources ne peut pas expliquer tous les délais en matière de communication des renseignements, de désignation d'enquêteurs, de dépôt de rapports, etc.; il ne peut pas justifier non plus un délai jugé excessif. Le fait que la plupart des commissions des droits de la personne connaissent de sérieux délais ne justifie pas la violation des principes de justice naturelle dans des cas appropriés. Dans l'arrêt *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771, à la p. 795, la Cour a dit, au sujet de l'application de l'al. 11b) de

ble delay”. The demands of natural justice are apposite.

I would allow the appeal. The Court of Appeal decision is set aside and the Tribunal should proceed with the hearing of the Complaints on their merits. Considering the lack of diligence displayed by the Commission, I would nevertheless exercise the Court’s discretion under s. 47 of the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26, to award costs against the appellant Commission in favour of Robin Blencoe, Andrea Willis and Irene Schell.

The reasons of Iacobucci, Binnie, Arbour and LeBel JJ. were delivered by

LEBEL J. (dissenting in part) — The reasons of Justice Bastarache fully review the judicial history and the factual background of this case, and I do not intend to summarize them again. I shall refer only to such elements of the evidence and of the history of this case, as may be required, for the purpose of my analysis.

I. The Issues

The parties have fought this case mainly on *Charter* issues. In the end, this approach turned into a constitutional problem, something that it was not. The important and determinative issue should have been the role of judicial review and administrative law principles in the control of undue delay in administrative tribunal proceedings. Given that human rights commissions are administrative law creations, the first place we should look for solutions to problems in their processes is in the realm of administrative law. If the relevant administrative law remedy had been applied, the trial judge should have found that there had been undue delay in the process of the British Columbia Human Rights Commission (formerly the British Columbia Council of Human Rights), that this delay was abusive, and that some

la *Charte*, que le gouvernement «a l’obligation constitutionnelle d’attribuer des ressources suffisantes pour prévenir tout délai déraisonnable». Les exigences de la justice naturelle sont pertinentes.

Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi. L’arrêt de la Cour d’appel est annulé et le Tribunal devrait procéder à l’audition des plaintes au fond. Toutefois, vu l’absence de diligence manifestée par la Commission appelante, je suis d’avis de lui ordonner de payer les dépens de Robin Blencoe, Andrea Willis et Irene Schell, en vertu du pouvoir discrétionnaire que l’art. 47 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, confère à notre Cour.

Version française des motifs des juges Iacobucci, Binnie, Arbour et LeBel rendus par

LE JUGE LEBEL (dissident en partie) — Dans ses motifs, le juge Bastarache fait un examen complet des procédures et des faits de la présente affaire, de sorte que je ne compte pas les résumer à nouveau. Je vais mentionner seulement les éléments de preuve et les faits qui seront nécessaires pour les fins de mon analyse.

I. Les questions en litige

L’argumentation des parties a surtout porté sur des questions relatives à la *Charte canadienne des droits et libertés*. En définitive, le problème qui se posait est, de ce fait, devenu à tort un problème constitutionnel. La question importante et déterminante aurait dû être celle du rôle que le contrôle judiciaire et les principes du droit administratif jouent en matière de prévention des délais injustifiés dans des procédures devant un tribunal administratif. Étant donné que les commissions des droits de la personne sont des créatures du droit administratif, c’est dans le domaine du droit administratif qu’il nous faut d’abord chercher des solutions aux problèmes que posent leurs procédures. Si la réparation appropriée en droit administratif avait été appliquée, le juge de première instance aurait dû conclure qu’il y a eu un délai injustifié dans les procédures de la British Columbia Human Rights Commission (auparavant British Columbia Council of Human Rights) («Commission des

136

137

138

form of remedy should have been granted to the respondent Blencoe.

139 Nevertheless, I agree that a stay of proceedings was not warranted in the circumstances of the case and should be lifted, as suggested by Bastarache J. Such a remedy took no consideration of the interest of the complainants Irene Schell and Andrea Willis in the proceedings of the British Columbia Human Rights Commission (“Commission”). Nobody benefits from delay, but the interests of innocent parties must influence our choice of remedy. The Court of Appeal seems to have dealt with this case as if it were a pure conflict between the respondent and the state, without taking into account that the complainants Schell and Willis also had an important interest in an efficient disposition of their allegations against Blencoe and in the correct and timely application of the appropriate administrative law remedies.

II. The Administrative Law Doctrine of Abuse of Process and the Control of Undue Delay

140 Unnecessary delay in judicial and administrative proceedings has long been an enemy of a free and fair society. At some point, it is a foe that has plagued the life of almost all courts and administrative tribunals. It’s a problem that must be brought under control if we are to maintain an effective system of justice, worthy of the confidence of Canadians. The tools for this task are not to be found only in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, but also in the principles of a flexible and evolving administrative law system.

141 The legal doctrines that have developed both under the common law and under the *Charter* to respond to delay are certainly not simple. But the facts of this case point to one inescapable conclusion: the respondent, Robin Blencoe, faced unreasonable delay that violated administrative law principles of fairness in the management of the

droits de la personne de la Colombie-Britannique» ou «Commission»), que ce délai était excessif et qu’une forme quelconque de réparation devait être accordée à l’intimé Blencoe.

Je conviens néanmoins qu’un arrêt des procédures n’était pas justifié dans les circonstances de l’affaire et qu’il devrait être annulé, comme le propose le juge Bastarache. Cette réparation ne tenait aucun compte de l’intérêt que les plaignantes Irene Schell et Andrea Willis avaient dans les procédures de la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique. Un délai n’est avantageux pour personne, mais les intérêts de parties innocentes doivent influencer notre choix d’une réparation. La Cour d’appel semble avoir considéré qu’il s’agissait en l’espèce d’un simple différend entre l’intimé et l’État, sans tenir compte du fait que les plaignantes Schell et Willis avaient elles aussi considérablement intérêt à ce qu’il soit statué efficacement sur leurs allégations contre Blencoe et à ce que les réparations appropriées en droit administratif soient accordées correctement et en temps opportun.

II. La règle de l’abus de procédure en droit administratif et la prévention des délais injustifiés

Ce n’est pas d’hier que les délais inutiles dans les procédures judiciaires et les procédures administratives sont qualifiés de contraires à une société libre et équitable. Il s’agit jusqu’à un certain point d’un fléau qui touche presque tous les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs. C’est un problème qu’il faut régler pour assurer le maintien d’un système de justice efficace et digne de la confiance des Canadiens et des Canadiennes. La solution à ce problème réside non seulement dans l’application de la *Charte*, mais également dans celle des principes d’un régime de droit administratif souple et en évolution constante.

Les règles juridiques qui ont été établies en vertu de la common law et de la *Charte* afin de remédier au problème des délais ne sont sûrement pas simples. Cependant, les faits de la présente affaire amènent inévitablement à conclure que l’intimé, Robin Blencoe, a été victime d’un délai déraisonnable contraire aux principes, reconnus en

process of an administrative tribunal or body. Those principles concern not only the fairness of the hearing and of the final decision, but the very conduct of the procedures leading to the disposition in the matter. In these reasons, I shall now examine those principles and the nature of the remedy that appears just and appropriate after giving due consideration to the interests of all parties concerned by this long and frustrating judicial debate.

III. The Application for Judicial Review

This case came before the courts when Blencoe brought a petition for judicial review. Lowry J., in the British Columbia Supreme Court, denied any remedy under administrative law principles because, in his opinion, Blencoe had not established any prejudice that related “directly to the ability to respond to the complaint in an evidentiary sense” ((1998), 49 B.C.L.R. (3d) 201, at para. 37). Judicial review would thus be essentially limited to assessing the impact of the delay on the hearing and the decision.

Some case law did support this approach. In *Nisbett v. Manitoba (Human Rights Commission)* (1993), 101 D.L.R. (4th) 744, the Manitoba Court of Appeal searched for delay that caused prejudice to an individual’s right to a fair and full hearing. In *Ford Motor Co. of Canada v. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464, at p. 466, the Ontario Divisional Court explicitly followed the *Nisbett* analysis.

However, these decisions seem to have been exceptions in an otherwise steady progression toward a broader vision of administrative law abuse of process doctrine and the remedies that it provides for unreasonable delay. Administrative law abuse of process doctrine is fundamentally about protecting people from unfair treatment by administrative agencies. In *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at p. 631, Dickson J. (as he then was)

droit administratif, de l’équité en matière de gestion des procédures d’un tribunal ou d’un organisme administratif. Ces principes concernent non seulement l’équité de l’audience et de la décision finale, mais encore le déroulement même des procédures menant au règlement de l’affaire. Dans les présents motifs, je vais maintenant examiner ces principes et la nature de la réparation qui paraît juste et appropriée, compte tenu, comme il se doit, des intérêts de toutes les parties touchées par ce long et frustrant débat judiciaire.

III. La demande de contrôle judiciaire

Les procédures devant les tribunaux ont commencé avec le dépôt par Blencoe d’une demande de contrôle judiciaire. Le juge Lowry de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a refusé toute réparation fondée sur les principes du droit administratif parce que, à son avis, Blencoe n’avait pas établi l’existence d’un préjudice lié [TRADUCTION] «directement à sa capacité de répondre à la plainte en produisant des éléments de preuve» ((1998), 49 B.C.L.R. (3d) 201, au par. 37). Ainsi, le contrôle judiciaire consisterait essentiellement à évaluer l’incidence du délai sur l’audience et la décision.

Une partie de la jurisprudence appuyait ce point de vue. Dans l’arrêt *Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission)* (1993), 101 D.L.R. (4th) 744, la Cour d’appel du Manitoba s’est demandé si un délai avait porté atteinte au droit d’une personne à une audience complète et équitable. Dans *Ford Motor Co. of Canada c. Ontario (Human Rights Commission)* (1995), 24 C.H.R.R. D/464, à la p. 466, la Cour divisionnaire de l’Ontario a explicitement suivi l’analyse effectuée dans l’arrêt *Nisbett*.

Toutefois, ces décisions semblent avoir constitué des accidents de parcours dans une évolution par ailleurs constante vers une conception plus large de la règle de l’abus de procédure en droit administratif et des réparations qu’elle offre en cas de délai déraisonnable. Cette règle de l’abus de procédure en droit administratif vise fondamentalement à protéger les gens contre tout traitement inéquitable de la part d’organismes administratifs. Dans l’arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l’Insti-*

142

143

144

described the administrative law principle of fairness in these classic terms:

In the final analysis, the simple question to be answered is this: Did the tribunal on the facts of the particular case act fairly toward the person claiming to be aggrieved? It seems to me that this is the underlying question which the courts have sought to answer in all the cases dealing with natural justice and fairness.

When we ask whether there has been an administrative law abuse of process, we ask the same fundamental question: has an administrative agency treated people inordinately badly?

IV. Historical Context

145 This question, however, does not exist outside of a legal historical context, through which we must trace the role of courts on these kinds of questions up to the present day. Two fundamental aspects of the common law's history are relevant to the rules in this area: (1) the common law system's abhorrence of delay; and (2) the common law's development as to the power of courts to monitor the processes of administrative bodies.

146 The notion that justice delayed is justice denied reaches back to the mists of time. In *Magna Carta* in 1215, King John promised: "To none will we sell, to none will we deny, or delay, right or justice" (emphasis added). As La Forest J. put it, the right to a speedy trial has been "a right known to the common law . . . for more than 750 years" (*R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588, at p. 636). In criminal law cases, this Court had no difficulty determining in *R. v. Askov*, [1990] 2 S.C.R. 1199, at p. 1227, that "the right to be tried within a reasonable time is an aspect of fundamental justice protected by s. 7 of the *Charter*". Outside the criminal law context, legislators have devised limitation periods, and courts have developed equitable doctrines such as that of laches. For centuries, those working with our legal system have recognized

tution de Matsqui, [1980] 1 R.C.S. 602, à la p. 631, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a décrit le principe de l'équité en droit administratif en ces termes classiques:

En conclusion, la simple question à laquelle il faut répondre est celle-ci: compte tenu des faits de ce cas particulier, le tribunal a-t-il agi équitablement à l'égard de la personne qui se prétend lésée? Il me semble que c'est la question sous-jacente à laquelle les cours ont tenté de répondre dans toutes les affaires concernant la justice naturelle et l'équité.

Lorsque nous nous demandons s'il y a eu abus de procédure selon le droit administratif, nous nous posons la même question fondamentale: un organisme administratif a-t-il traité des gens excessivement mal?

IV. Le contexte historique

La question ne se pose cependant pas en dehors d'un contexte juridique historique dans lequel nous devons examiner le rôle que les tribunaux judiciaires ont joué jusqu'à ce jour en la matière. Deux aspects fondamentaux de l'histoire de la common law sont pertinents quant aux règles applicables dans ce domaine: (1) l'aversion de la common law pour les délais, et (2) l'évolution de la common law en ce qui concerne le pouvoir des tribunaux judiciaires de surveiller les procédures d'organismes administratifs.

L'idée que la justice différée est un déni de justice ne date pas d'hier. Dans la *Magna Carta* de 1215, le roi Jean a pris l'engagement suivant: [TRANSDUCTION] «À aucun nous ne vendrons, à aucun nous ne refuserons ni différerons droit ou justice» (je souligne). Comme l'a dit le juge La Forest, le droit à un procès expéditif «est connu en *common law* depuis plus de 750 ans» (*R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588, à la p. 636). En matière de droit criminel, notre Cour n'a pas hésité à conclure, dans l'arrêt *R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199, à la p. 1227, que «le droit d'être jugé dans un délai raisonnable est un aspect de la justice fondamentale garantie en vertu de l'art. 7 de la *Charte*». En dehors du contexte du droit criminel, le législateur a établi des délais de prescription, et les cours de justice, des règles d'*equity* comme celle du manque de dili-

that unnecessary delay strikes against its core values and have done everything within their powers to combat it, albeit not always with complete success.

Under the common law, courts have gradually developed the power to monitor the processes of administrative bodies and their legality. There is today no doubt that “[t]he superior courts have the inherent power to review the legality of administrative actions” (D. P. Jones and A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (3rd ed. 1999), at p. 6). Unnecessary delay is not excluded from the scope of judicial review.

This supervisory power over administrative processes developed from the very beginnings of the prerogative writ most apropos in the case before us. *Mandamus* is a storied writ. At its origins, it empowered the Court of King’s Bench to order a court or an administrative body to do its duty: Sir W. Holdsworth, *A History of English Law* (7th ed. 1956), vol. I, at p. 229; W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (4th ed. 1768), Book III, at p. 110. In the original cases that recognized it, the writ was used largely to prevent the procedurally illegitimate exclusion of citizens who were members of certain disliked groups from municipal offices: see *Bagg’s Case* (1615), 11 Co. Rep. 93b, 77 E.R. 1271; and *Andover Case* (1700), Holt. K.B. 441, 90 E.R. 1143, at p. 1143. But there was always the possibility of something much greater in the writ, and Lord Mansfield would go so far as to announce its prospective use “upon all occasions where the law has established no specific remedy, and where in justice and good government there ought to be one” (*R. v. Barker* (1762), 3 Burr. 1265, 97 E.R. 823, at pp. 824-25 (emphasis added). Cf. *Bagg’s Case*, *supra*, at pp. 1277-78, referring generally to “misgovernment”.) The writ always promised the possibility of ensuring that governmental officers would not shirk their duty to keep processes operating efficiently. Perhaps significantly, the very words of the original form of the writ referred to

gence. Depuis des siècles, les gens qui œuvrent dans notre système juridique reconnaissent que les délais inutiles vont à l’encontre des valeurs fondamentales qui le sous-tendent et ils font tout ce qu’ils peuvent pour les éliminer, même s’ils ne parviennent pas toujours à le faire complètement.

Sous le régime de la common law, les cours de justice se sont progressivement donné le pouvoir de surveiller les procédures des organismes administratifs et leur légalité. Il ne fait désormais aucun doute que [TRADUCTION] «[L]es cours supérieures ont le pouvoir inhérent d’examiner la légalité de mesures administratives» (D. P. Jones et A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (3^e éd. 1999), à la p. 6). Les délais inutiles n’échappent pas au contrôle judiciaire.

Ce pouvoir de surveillance des procédures administratives qui remonte aux origines du bref de prérogative est des plus à-propos en l’espèce. Le *mandamus* possède une longue histoire. À l’origine, il habitait la Cour du Banc du Roi à ordonner à un tribunal judiciaire ou à un organisme administratif de faire son devoir: sir W. Holdsworth, *A History of English Law* (7^e éd. 1956), vol. I, à la p. 229; W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (4^e éd. 1768), livre III, à la p. 110. Dans les premières affaires où il a été appliqué, le bref a servi en grande partie à empêcher que des membres de groupes abhorrés soient écartés illégitimement d’une charge municipale: voir *Bagg’s Case* (1615), 11 Co. Rep. 93b, 77 E.R. 1271, et *Andover Case* (1700), Holt. K.B. 441, 90 E.R. 1143, à la p. 1143. Cependant, il était toujours possible que le bref ait une portée plus grande, et lord Mansfield a même dit qu’il pourrait être utilisé [TRADUCTION] «chaque fois que la common law ne prévoit aucune réparation particulière et que la justice et le bon gouvernement exigent qu’il y ait réparation» (*R. c. Barker* (1762), 3 Burr. 1265, 97 E.R. 823, aux pp. 824 et 825 (je souligne). Comparer avec *Bagg’s Case*, précité, aux pp. 1277 et 1278, où il est généralement question de [TRADUCTION] «mauvais gouvernement»). Grâce au bref, il était toujours possible de veiller à ce qu’un fonctionnaire de l’État ne manque pas à son obligation de veiller au déroulement efficace des procédures. Ce qui peut être

147

148

“debitam et festinam justiciam” — due and speedy justice (Holdsworth, *supra*, app. XV, at p. 659).

V. Modern Developments

149

Today, there is no doubt that mandamus may be used to control procedural delays. In the middle of the last century, a British Columbia Court of Appeal judgment recognized the principles behind mandamus, stating that “[t]he high prerogative writ of mandamus was brought into being to supply defects in administering justice” (*The King ex rel. Lee v. Workmen’s Compensation Board*, [1942] 2 D.L.R. 665, at p. 678). It went on to note that the granting of mandamus was “to be governed by considerations which tend to the speedy and inexpensive as well as efficacious administration of justice” (at p. 678, cited with approval in *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561). Members of our Court have on occasion alluded to the use of mandamus specifically to control delay. (See notably: *R. v. Bradley*, [1941] S.C.R. 270, at p. 277, *per* Duff C.J.; *Rourke v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 1021, at p. 1027, *per* Laskin C.J.; and *Rahey, supra*, at pp. 624-25, *per* Wilson J., and p. 631, *per* La Forest J.) And there exists a specific line of case law in the administrative context of immigration law that endorses just such a development, particularly where delay creates hardship: e.g., *Muia v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 113 F.T.R. 234; *Dass v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 2 F.C. 410 (C.A.), at para. 24; *Dee v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278 (F.C.T.D.); and *Kiani v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 81 (F.C.T.D.), at para. 34. In such a context in *Bhatnager v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 315 (T.D.), at p. 317, Strayer J. offers this widely quoted statement:

significatif, le libellé même du bref original parlait de «*debitam et festinam justiciam*» — justice régulière et expéditive (Holdsworth, *op. cit.*, app. XV, à la p. 659).

V. Évolution récente

De nos jours, il ne fait aucun doute que le mandamus peut servir à limiter les délais procéduraux. Au milieu du siècle dernier, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique a reconnu, dans un arrêt, les principes qui sous-tendent le mandamus en disant que [TRADUCTION] «[l]a raison d’être du bref de prérogative qu’est le mandamus est de remédier aux vices de l’administration de la justice» (*The King ex rel. Lee c. Workmen’s Compensation Board*, [1942] 2 D.L.R. 665, à la p. 678). La Cour d’appel a ajouté que la délivrance d’un mandamus devait être [TRADUCTION] «régie par des considérations qui contribuent à une administration de la justice expéditive, peu coûteuse et efficace» (à la p. 678, cité avec approbation dans *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561). Il est arrivé que des juges de notre Cour fassent allusion à l’utilisation du mandamus dans le but précis de limiter un délai. (Voir notamment les arrêts *R. c. Bradley*, [1941] R.C.S. 270, à la p. 277, le juge en chef Duff; *Rourke c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 1021, à la p. 1027, le juge en chef Laskin; *Rahey*, précité, aux pp. 624 et 625, le juge Wilson, et à la p. 631, le juge La Forest.) En outre, il existe, dans le contexte administratif du droit de l’immigration, un courant jurisprudentiel particulier qui sanctionne une telle évolution, spécialement lorsque le délai cause des difficultés: par exemple, *Muia c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1996), 113 F.T.R. 234; *Dass c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1996] 2 C.F. 410 (C.A.), au par. 24; *Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1998), 46 Imm. L.R. (2d) 278 (C.F. 1^{re} inst.); *Kiani c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1999), 50 Imm. L.R. (2d) 81 (C.F. 1^{re} inst.), au par. 34. C’est dans ce contexte que, dans *Bhatnager c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 2 C.F. 315 (1^{re} inst.), à la p. 317, le juge Strayer a tenu les propos suivants qui sont souvent cités:

But *mandamus* can issue to require that some decision be made. Normally this would arise where there has been a specific refusal to make a decision, but it may also happen where there has been a long delay in the making of a decision without adequate explanation. [Emphasis added.]

The common law system has always abhorred delay. In our system's development of the courts' supervisory role over administrative processes through *mandamus*, we see a crystallizing potential to compel government officers to do their duty and, in so doing, to avoid delay in administrative processes. The historical context in which our case law is rooted is a soil of well-established principles. This ground's more modern seedlings must now be examined.

VI. Undue Delay and Procedural Fairness

English case law began in the last decades to bring these old streams of the common law together. In *R. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Phansopkar*, [1976] Q.B. 606, the English Court of Appeal was prepared to act against unreasonable delay based on the *Magna Carta* itself, as reinforced by the *European Convention on Human Rights*. In *Re Preston*, [1985] A.C. 835, the House of Lords made clear that there could be judicial review of any delay amounting to an abuse of power or breach of natural justice. In *R. v. Chief Constable of the Merseyside Police, Ex parte Calveley*, [1986] 1 Q.B. 424, the English Court of Appeal applied this to a lengthy delay in notifying police officers of disciplinary charges against them. In the judgment of May L.J., at pp. 439-40, this was abusive and a breach of fairness because it disregarded the possibility of prejudice accruing to the officers on account of the delay. Unreasonable delay in administrative processes triggers the ancient rights of individuals who suffer prejudice as a result, and it gives the courts good reason to intervene against injustice. The modern English position, stated by W. Wade and C. Forsyth, *Administrative Law* (7th ed. 1994), at p. 649, is clear: "A statutory duty must be per-

Mais un bref de *mandamus* peut être délivré pour exiger qu'une décision soit rendue. Normalement, il en est ainsi lorsqu'il y a eu refus exprès de rendre une décision, mais ce peut être également le cas lorsqu'on tarde beaucoup à rendre une décision sans donner d'explication suffisante. [Je souligne.]

La common law a toujours eu les délais en aversion. Dans notre régime de common law, la reconnaissance du rôle de surveillance par voie de *mandamus* que les cours de justice exercent sur les procédures administratives est perçue comme traduisant la possibilité de contraindre les fonctionnaires de l'État à faire leur devoir et, ce faisant, à éviter les délais dans le déroulement des procédures administratives. Le contexte historique dans lequel s'insère notre jurisprudence est constitué de principes bien établis. Il faut maintenant examiner la jurisprudence plus récente qui en a émané.

VI. Délai injustifié et équité procédurale

Au cours des dernières décennies, les tribunaux britanniques ont commencé à réaliser la synthèse de ces vieux courants de common law. Dans *R. c. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Phansopkar*, [1976] 1 Q.B. 606, la Cour d'appel d'Angleterre était disposée à réagir aux délais déraisonnables en se fondant sur la *Magna Carta* elle-même, telle qu'elle est renforcée par la *Convention européenne des droits de l'homme*. Dans *Re Preston*, [1985] A.C. 835, la Chambre des lords a précisé qu'il pouvait y avoir contrôle judiciaire de tout délai équivalant à un abus de pouvoir ou à un déni de justice naturelle. Dans *R. c. Chief Constable of the Merseyside Police, Ex parte Calveley*, [1986] Q.B. 424, la Cour d'appel d'Angleterre a appliqué cela au long délai écoulé avant que des policiers soient avisés des accusations d'infraction disciplinaire portées contre eux. Selon le lord juge May, aux pp. 439 et 440, il y avait eu abus et iniquité du fait qu'on n'avait pas tenu compte du préjudice que le délai pourrait causer aux policiers. Le délai déraisonnable dans des procédures administratives met en jeu les droits de longue date que possèdent les personnes qu'il lèse, et il donne aux tribunaux une bonne raison d'intervenir pour remédier à toute injustice qui peut avoir

150

151

formed without unreasonable delay, and this may be enforced by mandamus” (emphasis added).

été causée. Le point de vue qui a cours actuellement en Angleterre selon W. Wade et C. Forsyth, *Administrative Law* (7^e éd. 1994), à la p. 649, est clair: [TRADUCTION] «Une obligation légale doit être exécutée sans délai déraisonnable, et pareille exécution peut être obtenue par voie de mandamus» (je souligne).

152

With the few exceptions I noted at the outset of these reasons, modern Canadian courts have begun building on those historical principles and the developments in the English case law discussed above to develop a framework within which they may assess unreasonable delay. First, courts have linked the idea of procedural fairness with a bar on abuse of process through unreasonable delay: e.g., *Misra v. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477 (Sask. C.A.) (leave to appeal to SCC granted, [1989] 1 S.C.R. viii, but appeal later discontinued, [1992] 1 S.C.R. vii). Second, even on a traditional analysis, courts have expressed their preparedness to consider different kinds of adverse effects of delay, such as damage to individuals’ reputations or other aspects of their lives, in conjunction with the traditionally recognized effects on the hearing: see, e.g., *Brown v. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL) (S.C.); and *Stefani v. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122 (B.C.S.C.).

Sauf les quelques exceptions que j’ai mentionnées au début des présents motifs, les tribunaux canadiens modernes ont commencé à s’appuyer sur ces principes historiques et sur l’évolution de la jurisprudence anglaise mentionnée plus haut pour établir un cadre leur permettant de déterminer si un délai est déraisonnable. Premièrement, ils ont lié la notion d’équité procédurale à l’interdiction de tout abus de procédure découlant d’un délai déraisonnable: par exemple, *Misra c. College of Physicians & Surgeons of Saskatchewan* (1988), 52 D.L.R. (4th) 477 (C.A. Sask.) (autorisation de pourvoi accordée par la CSC, [1989] 1 R.C.S. viii, mais désistement ultérieur, [1992] 1 R.C.S. vii). Deuxièmement, même dans le cadre d’une analyse traditionnelle, les tribunaux ont affirmé qu’ils étaient disposés à tenir compte de divers types d’effet préjudiciable du délai, comme l’atteinte à la réputation ou d’autres préjudices personnels, conjointement avec ses effets traditionnellement reconnus sur l’audience: voir, par exemple, *Brown c. Assn. of Professional Engineers and Geoscientists of British Columbia*, [1994] B.C.J. No. 2037 (QL) (C.S.), et *Stefani c. College of Dental Surgeons (British Columbia)* (1996), 44 Admin. L.R. (2d) 122 (C.S.C.-B.).

153

Third, these two evolutions have become fused along with a realization that other adverse effects can create an abusive situation independently of evidentiary prejudice. In *Ratzlaff v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336 (C.A.), at para. 22, Hollinrake J.A. set out a theoretical framework within which the courts may consider unreasonable delay, along with some of the relevant factors in assessing it:

Troisièmement, outre ces deux évolutions, on s’est rendu compte que d’autres effets préjudiciables peuvent engendrer une situation abusive indépendamment du préjudice lié à la possibilité de présenter des éléments de preuve. Dans *Ratzlaff c. British Columbia (Medical Services Commission)* (1996), 17 B.C.L.R. (3d) 336 (C.A.), au par. 22, le juge Hollinrake a énoncé un cadre théorique à l’intérieur duquel les tribunaux pourraient déterminer si un délai est déraisonnable, ainsi que certains facteurs à prendre en considération à cette fin:

Abuse of power is a broader notion, akin to oppression. It encompasses procedural unfairness, conduct equivalent to breach of contract or of representation, and, in my view, unjust delay. I should add that not all lengthy delays are unjust; regard must be had to the causes of delay, and to resulting reasonable changes of position. [Emphasis added.]

This analytical method, in which unreasonable delay is assimilated to a type of abuse, helped Hollinrake J.A. to recognize that adverse effects other than on hearing fairness can be considered independently. He writes at para. 19, “where the delay is so egregious that it amounts to an abuse of power or can be said to be oppressive, the fact that the hearing itself will be a fair one is of little or no consequence”.

Abusive administrative delay is wrong and it does not matter if it wrecks only your life and not your hearing. The cases that have been part of this evolution have sometimes expressed the point differently, but the key consideration is this: administrative delay that is determined to be unreasonable based on its length, its causes, and its effects is abusive and contrary to the administrative law principles that exist and should be applied in a fair and efficient legal system.

Unreasonable delay is not limited to situations that bring the human rights system into disrepute either by prejudicing the fairness of a hearing or by otherwise rising above a threshold of shocking abuse. Otherwise, there would not be any remedy for an individual suffering from unreasonable delay unless this same individual were unlucky enough to have suffered sufficiently to meet an additional, external test of disrepute resulting to the human rights system. Such a limitation may arise from a fear that the main remedy available would be the blunt instrument of the stay of proceedings. However, as we will see below, a remedy other than a stay may be appropriate in other cases where ongoing delay is abusive. It is true that some of the cases that have most developed the doctrine of abusive delay involved lengthier periods of time that, in conjunction with other factors,

[TRADUCTION] La notion d’abus de pouvoir est large et s’apparente à l’oppression. Elle englobe l’iniquité procédurale, la conduite équivalant à la rupture d’un contrat ou à une fausse déclaration et, à mon avis, le délai injustifié. J’ajouterais que tous les délais ne sont pas injustifiés; il faut tenir compte des causes du délai ainsi que des changements raisonnables de situation qui en ont résulté. [Je souligne.]

Cette méthode analytique, dans laquelle le délai déraisonnable est assimilé à une sorte d’abus, a aidé le juge Hollinrake à reconnaître que des effets préjudiciables autres que celui sur l’équité de l’audience peuvent être pris en considération indépendamment. Il écrit, au par. 19, que [TRADUCTION] «lorsque le délai est énorme au point de constituer un abus de pouvoir ou de pouvoir être qualifié d’oppressif, le fait que l’audience elle-même sera équitable importe peu ou pas du tout».

Le délai administratif abusif est répréhensible, et ce, peu importe qu’il ne ruine que la vie d’une personne sans affecter l’audition à laquelle elle a droit. La jurisprudence associée à cette évolution expose parfois ce point de vue différemment, mais le facteur clé est le suivant: le délai administratif jugé déraisonnable en raison de sa durée, de ses causes et de ses effets est abusif et contraire aux principes du droit administratif qui existent et qui devraient s’appliquer dans un système juridique équitable et efficace.

Un délai n’est pas déraisonnable uniquement dans le cas où le régime de protection des droits de la personne est déconsidéré en raison d’une atteinte à l’équité de l’audience ou du fait que le délai a franchi le seuil d’un abus scandaleux. Si c’était le cas, la personne lésée par un délai injustifié ne disposerait d’aucun recours à moins d’avoir eu la malchance d’être suffisamment lésée pour satisfaire à un autre critère externe, celui de la déconsidération du régime de protection des droits de la personne. Pareille restriction peut découler de la crainte que la principale réparation disponible ne soit l’arrêt pur et simple des procédures. Cependant, comme nous le verrons plus loin, une réparation différente de l’arrêt des procédures peut convenir dans d’autres cas où le délai qui s’écoule est abusif. Il est vrai que, dans certaines des décisions qui ont le plus contribué à l’établissement de la

154

155

warranted stays of proceedings. (see, e.g., the cases cited by Bastarache J. at paras. 117-18). They were cases that passed the highest threshold of abusiveness. Because of this, they did not discuss a lower threshold of unreasonable delay that might warrant some kind of judicial action and different, less radical, remedies than a stay in the administrative proceedings.

VII. Assessing Unreasonable Delay

156 The authorities and policy considerations that have been reviewed thus far confirm that modern administrative law is deeply averse to unreasonable delay. But nobody suggests the elimination of all delay *per se* — and with good reason. At the limit, a prohibition on delay *per se* would ban any and all delay. This would be an absurd result that would undermine rather than uphold a fair judicial system. Such an approach would, for example, deny parties on both sides the chance to prepare for the hearing (cf. *R. v. Conway*, [1989] 1 S.C.R. 1659, at p. 1694). Thus, unreasonable delays must be identified within the specific circumstances of every case.

157 In assessing a particular delay in the process of a specific administrative body, we must keep in mind two principles: (1) not all delay is the same; and (2) not all administrative bodies are the same. First, there are different kinds of delay. There are two kinds of delay in an administrative context: general delay and individual delay. Each of these, in turn, may encompass both necessary and unnecessary delay. General delay may include certain kinds of delay due to substantive and procedural complexities inherent in the kind of matter the tribunal deals with, but it may also include delays from systemic problems. Individual delay may relate to the special complexity of a particular decision, but it may also include delays from inattention to a particular file. (See generally: S. N. McMurtrie, “The Waiting Game — The Parliamentary Commissioner’s Response to Delay in

règle du délai abusif, il était question de périodes plus longues qui, en plus d’autres facteurs, justifiaient l’arrêt des procédures (voir, par exemple, la jurisprudence citée par le juge Bastarache, aux par. 117 et 118). Il s’agissait de cas qui satisfaisaient au critère le plus rigoureux du caractère abusif. À cause de cela, on n’y analysait pas le critère moins rigoureux du délai déraisonnable qui pourrait justifier une forme quelconque d’intervention judiciaire et d’autres réparations moins radicales que l’arrêt des procédures administratives.

VII. Détermination du délai déraisonnable

La doctrine, la jurisprudence et les considérations de principe qui ont été examinées jusqu’ici confirment la profonde aversion du droit administratif moderne pour le délai déraisonnable. Cependant, personne ne propose l’élimination de tout délai en soi, et ce, pour une bonne raison. À la limite, l’interdiction du délai en soi aurait pour effet d’interdire tout délai. Ce serait un résultat absurde qui minerait un système judiciaire équitable au lieu de le préserver. Une telle approche priverait notamment les deux parties de la possibilité de se préparer pour l’audience (comparer avec *R. c. Conway*, [1989] 1 R.C.S. 1659, à la p. 1694). Il faut donc déterminer si un délai est déraisonnable en fonction des circonstances particulières de chaque cas.

Pour évaluer un délai dans les procédures d’un organisme administratif donné, il faut conserver deux principes à l’esprit: (1) les délais ne sont pas tous les mêmes, et (2) les organismes administratifs diffèrent les uns des autres. Premièrement, il existe différents types de délai. Dans le contexte administratif, il y en a deux: le délai général et le délai particulier. Chacun d’eux peut englober à son tour le délai nécessaire et le délai inutile. Le délai général peut comprendre certains types de délai dus à des difficultés de fond et de procédure inhérentes au genre d’affaire dont le tribunal est saisi, mais il peut aussi comprendre les délais dus à des problèmes systémiques. Le délai particulier peut être lié à la complexité particulière d’une décision donnée, mais il peut aussi comprendre le délai imputable au manque d’attention accordée à un dossier. (Voir, de manière générale, S. N.

Administrative Procedures”, [1997] *Public Law* 159; and L. S. Skiffington, “Federal Administrative Delay: Judicial Remedies and Application in the Natural Resource Context” (1982), 28 *Rocky Mtn. Min. L. Inst.* 671.)

Second, not all administrative bodies are the same. Indeed, this is an understatement. At first glance, labour boards, police commissions, and milk control boards may seem to have about as much in common as assembly lines, cops, and cows! Administrative bodies do, of course, have some common features, but the diversity of their powers, mandate and structure is such that to apply particular standards from one context to another might well be entirely inappropriate. Thus, inevitably, a court’s assessment of a particular delay in a particular case before a particular administrative body has to depend on a number of contextual analytic factors.

In order to differentiate reasonable and unreasonable delay, a balancing exercise becomes necessary. Courts must, indeed, remain alive not only to the needs of administrative systems under strain, but also to their good faith efforts to provide procedural protections to alleged wrongdoers. One must approach matters with some common sense and ask whether a lengthy delay that profoundly harms an individual’s life is really justified in the circumstances of a given case.

As indicated above, the central factors toward which the modern administrative law cases as a whole propel us are length, cause, and effects. Approaching these now with a more refined understanding of different kinds and contexts of delay, we see three main factors to be balanced in assessing the reasonableness of an administrative delay:

McMurtrie, «The Waiting Game — The Parliamentary Commissioner’s Response to Delay in Administrative Procedures», [1997] *Public Law* 159, et L. S. Skiffington, «Federal Administrative Delay: Judicial Remedies and Application in the Natural Resource Context» (1982), 28 *Rocky Mtn. Min. L. Inst.* 671.)

Deuxièmement, les organismes administratifs diffèrent les uns des autres. En fait, c’est le moins qu’on puisse dire. À première vue, un conseil des relations de travail, une commission de police et un office de contrôle laitier peuvent paraître avoir autant de points en commun qu’une ligne d’assemblage, un policier et une vache! Les organismes administratifs ont évidemment certaines caractéristiques en commun, mais en raison de la diversité de leurs attributions, de leur mandat et de leur organisation, il peut être totalement inapproprié d’appliquer les mêmes normes d’un contexte à l’autre. Par conséquent, l’évaluation judiciaire d’un délai dans une affaire particulière dont est saisi un organisme administratif donné doit inévitablement tenir compte d’un certain nombre de facteurs d’analyse contextuels.

Pour distinguer un délai raisonnable d’un délai déraisonnable, une évaluation s’impose. Les tribunaux doivent en effet être conscients non seulement des besoins des régimes administratifs soumis à des contraintes, mais aussi des efforts qu’ils déploient de bonne foi en vue d’offrir des protections procédurales aux présumés contrevenants. Il faut faire preuve de bon sens et se demander si le long délai qui ruine profondément l’existence d’une personne est véritablement justifié dans les circonstances d’une affaire donnée.

Comme nous l’avons vu, les principaux facteurs dont l’ensemble de la jurisprudence moderne en droit administratif nous invite à tenir compte sont la longueur, la cause et les effets. Grâce à une meilleure compréhension des différents types de délai et des différents contextes dans lesquels ils se situent, nous considérons que, pour évaluer le caractère raisonnable d’un délai administratif, trois facteurs principaux doivent être appréciés:

158

159

160

(1) the time taken compared to the inherent time requirements of the matter before the particular administrative body, which would encompass legal complexities (including the presence of any especially complex systemic issues) and factual complexities (including the need to gather large amounts of information or technical data), as well as reasonable periods of time for procedural safeguards that protect parties or the public;

(2) the causes of delay beyond the inherent time requirements of the matter, which would include consideration of such elements as whether the affected individual contributed to or waived parts of the delay and whether the administrative body used as efficiently as possible those resources it had available; and

(3) the impact of the delay, considered as encompassing both prejudice in an evidentiary sense and other harms to the lives of real people impacted by the ongoing delay. This may also include a consideration of the efforts by various parties to minimize negative impacts by providing information or interim solutions.

(See generally: *Ratzlaff, supra*, at p. 346; *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143 (Sask. C.A.); *R. v. Morin*, [1992] 1 S.C.R. 771; *McMurtrie, supra*; and *Skiffington, supra*.) Obviously, considering all of these factors imposes a contextual analysis. Thus, our Court should avoid setting specific time limits in such matters. A judge should consider the specific content of the case he or she is hearing and make an assessment that takes into account the three main factors that have been identified above.

(1) le délai écoulé par rapport au délai inhérent à l'affaire dont est saisi l'organisme administratif en cause, ce qui comprendrait la complexité juridique (y compris l'existence de questions systémiques particulièrement complexes) et la complexité factuelle (y compris la nécessité de recueillir de grandes quantités de renseignements ou de données techniques), ainsi que les délais raisonnables pour que les parties ou le public bénéficient de garanties procédurales;

(2) les causes de la prolongation du délai inhérent à l'affaire, ce qui comprendrait notamment l'examen de la question de savoir si la personne touchée a contribué ou renoncé à certaines parties du délai, et celle de savoir si l'organisme administratif a utilisé aussi efficacement que possible les ressources dont il disposait;

(3) l'incidence du délai, considérée comme englobant le préjudice sur le plan de la preuve et les autres atteintes à l'existence des personnes touchées par le délai qui s'écoule. Cela peut également comprendre l'examen des efforts que les différentes parties ont déployés pour réduire au minimum les effets négatifs en fournissant des renseignements ou en apportant des solutions provisoires.

(Voir, de manière générale, *Ratzlaff, précité*, à la p. 346; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Kodellas* (1989), 60 D.L.R. (4th) 143 (C.A. Sask.); *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771; *McMurtrie, loc. cit.*; *Skiffington, loc. cit.*) L'examen de ces facteurs commande, de toute évidence, une analyse contextuelle. Notre Cour devrait donc éviter d'imposer des délais précis en la matière. Un juge devrait examiner les faits particuliers de l'affaire dont il est saisi et faire une évaluation qui tienne compte des trois principaux facteurs décrits plus haut.

161 A number of parties have raised the objection that the consideration of some of those factors may extend "special treatment" to certain kinds of individuals, whether these be people who commit more stigmatizing wrongs or who are more susceptible to harms like damage to their reputations. Some interveners were afraid that the application of such factors might indeed require preferential

Plusieurs parties ont soulevé l'objection selon laquelle l'examen de certains de ces facteurs peut avoir pour effet d'accorder un «traitement particulier» à certaines personnes, qu'il s'agisse de gens qui commettent des fautes plus stigmatisantes ou de gens qui sont plus exposés à des préjudices comme l'atteinte à la réputation. Certains intervenants craignaient que l'application de tels facteurs

treatment for powerful and influential people. These objections and fears are misplaced. It appears sound administrative practice for decision-making bodies to recognize the relevance of the identified factors while deciding how to process a particular case. For example, task forces analysing delay report that it is simply a good case management practice to send to different tracks cases of differing levels of complexity: see, e.g., Brookings Task Force on Civil Justice Reform, *Justice for All: Reducing Costs and Delay in Civil Litigation* (1989), at p. 3. Similarly, it only makes sense for administrative bodies seeking to minimize their negative impacts on real people to consider the ramifications of their failure to act expeditiously. In any event, every case should be processed with due dispatch.

VIII. Delays Before the British Columbia Human Rights Commission in This Case

Unreasonable delay in administrative proceedings is illegal under administrative law. It is a breach of the duty to conduct administrative proceedings fairly. Because of the highly contextual nature of any assessment of delay, I turn now to an analysis of the identified factors in the case at bar. I eventually conclude that inefficiency in the Commission's handling of this matter has led to abuse of process that must be addressed with the appropriate remedies in the circumstances of the case and in consideration of the interests of the complainants.

A. *Length of Delay*

The first factor to be considered is the time taken relative to the inherent time requirements of the matter. In the Court of Appeal, McEachern C.J.B.C. characterized the allegations in the case at bar as "relatively simple complaints" ((1998), 49 B.C.L.R. (3d) 216, at para. 37), stated that "[t]hese kinds of disputes are quickly resolved by courts and tribunals all the time, and there are no complex

n'exige, en fait, que des personnes puissantes et influentes jouissent d'un traitement préférentiel. Ces objections et ces craintes ne sont pas fondées. Le fait qu'un organisme décideur reconnaisse la pertinence des facteurs décrits pour décider de la façon de traiter une affaire donnée semble être une saine pratique administrative. Par exemple, des groupes de travail qui analysent les délais signalent qu'une bonne pratique de gestion des dossiers consiste simplement à traiter différemment des affaires comportant des niveaux de complexité différents: voir, par exemple, Brookings Task Force on Civil Justice Reform, *Justice for All: Reducing Costs and Delay in Civil Litigation* (1989), à la p. 3. De même, il est seulement logique qu'un organisme administratif qui cherche à réduire au minimum son incidence négative sur des personnes tienne compte des conséquences de son omission d'agir rapidement. Quoi qu'il en soit, toute affaire devrait être traitée avec célérité.

VIII. Délai écoulé en l'espèce dans les procédures devant la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique

En droit administratif, le délai déraisonnable dans des procédures administratives est illégal. Il constitue un manquement à l'obligation d'assurer un déroulement équitable des procédures. Vu le caractère hautement contextuel de l'évaluation du délai, je vais maintenant analyser les facteurs décrits dans la présente affaire. Je conclus, en définitive, que la façon inefficace dont la Commission a traité la présente affaire a donné lieu à un abus de procédure auquel il faut remédier en accordant la réparation appropriée dans les circonstances de l'affaire et en tenant compte des intérêts des plaignants.

A. *La longueur du délai*

Le premier facteur à prendre en considération est le délai écoulé par rapport au délai inhérent à l'affaire. Le juge en chef McEachern de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a qualifié les allégations en l'espèce de [TRADUCTION] «plaintes relativement simples» ((1998), 49 B.C.L.R. (3d) 216, au par. 37). Il a affirmé que «[l]es tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs règlent

162

163

legal or factual issues” (para. 37), and concluded that “a week at the outside would have sufficed” (para. 51) for the investigation. Although McEachern C.J.B.C. perhaps puts matters a bit optimistically in suggesting that the investigation could have been wrapped up within a week, there is a good measure of truth in what he says.

toujours rapidement ce genre de différend, et qu’aucune question juridique ou factuelle complexe ne se pose» (par. 37) et a conclu qu’«il aurait suffi tout au plus d’une semaine» (par. 51) pour effectuer l’enquête. Bien que le juge en chef McEachern soit quelque peu optimiste lorsqu’il laisse entendre que l’enquête aurait pu être complétée en moins d’une semaine, il y a une grande part de vérité dans ce qu’il dit.

164 At this point, a closer scrutiny of the facts is necessary in order to establish the inherent time requirements of the case. Different kinds of “allegations of sexual discrimination” may be more or less complex. A pay equity case might properly involve complex statistical analysis and innovative legal arguments and take time for those reasons. A case about other forms of well-concealed systemic discrimination might involve numerous witnesses and take time for that reason. But other cases that involve “allegations of sexual harassment” between individuals may have few complex legal or factual elements and thus appropriately should take much less time.

À ce stade, un examen plus minutieux des faits s’impose pour déterminer le délai inhérent à l’affaire. Une «allégation de discrimination sexuelle» peut être plus ou moins complexe selon le cas. Une affaire d’équité salariale pourrait requérir, à juste titre, une analyse statistique complexe et une argumentation juridique novatrice, et durer ainsi un certain temps. Une affaire portant sur d’autres formes de discrimination systémique bien dissimulée pourrait faire intervenir de nombreux témoins et se prolonger pour cette raison. Cependant, il se peut que d’autres affaires où il est question d’«allégations de harcèlement sexuel» entre des personnes comportent peu d’éléments juridiques ou factuels complexes et durent éventuellement moins longtemps.

165 Considering the complexity of the allegations should not be seen to reflect in any way on their merits. This being said, the case at bar falls within a relatively less complex category. The allegations with respect to Willis, an aide to Blencoe, were that Blencoe made sexual overtures to her and inappropriately kissed her when she came to work one evening in August 1994 and that he had subsequently put his arm on her arm in a sexual manner in March 1995. The allegations with respect to Schell were that Blencoe in March 1993 had inappropriately kissed and hugged Schell, who worked for a sports organization deriving funding from Blencoe’s ministry, and that he had subsequently on several occasions between July 1993 and July 1994 given her unwanted attention by inviting her for a drink. There were no other direct witnesses to any of the incidents, although there was some corroborating evidence from a small number of other

La complexité des allégations ne devrait pas être perçue comme ayant une incidence quelconque sur leur bien-fondé. Cela dit, le présent dossier tombe dans la catégorie des affaires relativement moins complexes. Il était allégué, au sujet de Willis, une adjointe de Blencoe, que ce dernier lui avait fait des avances sexuelles et l’avait embrassée inopportunistement lorsqu’elle s’était rendue au bureau pour y travailler un soir du mois d’août 1994, et qu’en mars 1995 il avait appuyé son bras contre le sien dans un dessein apparemment sexuel. Il était allégué, au sujet de Schell, qu’en mars 1993 Blencoe l’avait embrassée et étreinte inopportunistement alors qu’elle travaillait pour une association sportive financée par le ministère de Blencoe, et qu’à maintes reprises, entre juillet 1993 et juillet 1994, il lui avait accordé une attention non souhaitée en l’invitant à prendre un verre. Personne d’autre n’a été directement témoin de ces incidents, bien qu’il y ait eu témoignage corroborant de la part d’un petit nombre d’autres personnes. Les allégations

witnesses. Blencoe denied some aspects of the allegations and admitted others.

Recognizing that this case is far less complex than many other sexual discrimination cases does not alleviate the seriousness of the allegations, but it is clear from the record that the allegations were not of a nature that could justify a prolonged investigation. Ultimately, the case was about a “he said/she said” scenario concerning which there should have been an adjudication. In this sense, there was little or nothing to investigate, and there was no reason for the pre-hearing investigation to take a long period of time.

Lowry J. expressed serious misgivings about the delays in this case. He wrote at para. 46:

It may well be that the structure of the Commission should be such that, given the nature of the complaints made by Ms. Schell and Ms. Willis, two years would not be required to determine that they warrant a hearing. [Emphasis added.]

While Lowry J. went on to attribute the delay to a lack of resources, he questioned the effectiveness of the Commission, and his finding that two years was an inappropriately long time confirms my conclusion on this branch of the analysis. The inherent time requirements in this case were minimal.

By contrast, the time taken was anything but minimal. After five to six months spent on determining that it could hear the complaints, and once Blencoe had a chance to respond, the Commission then mysteriously took the five months from April 1996 to September 1996 to appoint the same investigator who had been working on the file all along despite having told Blencoe that it expected to do so within two months (appellants’ record, at p. 229). The investigation took some four months. The trial judge found at para. 44 that this investigation was concluded in January 1997. Given this finding, then after this conclusion of the investigation, it apparently took the investigator another two months to write and forward a 12-page

ont fait l’objet de dénégations de la part de Blencoe à certains égards et d’aveux à d’autres égards.

La reconnaissance que la présente affaire est beaucoup moins complexe que bien d’autres affaires de discrimination sexuelle n’atténue pas la gravité des allégations, mais il ressort clairement du dossier que ces allégations n’étaient pas de nature à justifier la tenue d’une enquête prolongée. En fin de compte, il était question de versions opposées des faits, qui auraient dû donner lieu à une décision. Il y avait donc peu ou pas matière à enquête, de sorte que rien ne justifiait que l’enquête préalable à l’audience se prolonge.

Le juge Lowry a exprimé de sérieuses réserves au sujet du délai écoulé en l’espèce. Il a écrit, au par. 46:

[TRADUCTION] Il se peut fort bien que la Commission doive être organisée de telle sorte que, compte tenu de la nature des plaintes de M^{mes} Schell et Willis, deux années ne soient pas nécessaires pour déterminer si elles justifient la tenue d’une audience. [Je souligne.]

Bien qu’il ait ensuite imputé le délai à un manque de ressources, le juge Lowry a mis en doute l’efficacité de la Commission, et sa conclusion qu’un délai de deux ans était trop long confirme la mienne en ce qui a trait à ce volet de l’analyse. Le délai inhérent à la présente affaire était minime.

Par contre, le délai écoulé était loin d’être minime. Après avoir mis cinq à six mois à décider qu’elle pourrait entendre les plaintes et après que Blencoe eut obtenu la possibilité de répondre, la Commission a mystérieusement mis cinq mois, soit d’avril à septembre 1996, à désigner le même enquêteur qui s’était occupé jusque-là du dossier, même si elle avait auparavant dit à Blencoe qu’elle s’attendait à le faire dans un délai de deux mois (dossier des appelants, à la p. 229). L’enquête a duré environ quatre mois. Le juge de première instance a conclu, au par. 44, que l’enquête avait pris fin en janvier 1997. Compte tenu de cette conclusion, après la fin de l’enquête, l’enquêteur aurait alors mis deux autres mois à rédiger un rapport de

166

167

168

report in early March 1997, and this only after letters from Blencoe's lawyer asking about the delay (appellants' record, at pp. 322-35). After another four months, in July 1997, the Commission finally told Blencoe that the matter would proceed to a Tribunal hearing. It then took another two months to get a date set for the hearing, which was scheduled to be some six months later in March 1998. In all, the time for the Commission to make the determination that the complaints should go to a hearing was approximately two years. The time from the initial filing of the complaints to the scheduled hearing was approximately 32 months. While it is true that the Commission's decision to send the matter to a hearing involved a number of steps, every one of these steps involved a significant delay.

169 A particularly egregious example of the Commission's unacceptable lack of diligence may be found in the events during the period from October 16, 1995 to December 21, 1995. During that time, the Commission breached procedural fairness by failing to send to Blencoe Willis's October 16 response to his submissions on the timeliness of her complaint. In response to an inquiry, Blencoe received the Commission's letter dated December 21 on December 27. Although the December 21 letter denied that a decision had been made on this issue, a January 22, 1996 letter revealed that the Commission had actually already made the decision on December 18, before it even sent Blencoe the documents to which he had wished to reply and that the Commission had possessed for three months (see pp. 290-300 of the appellants' record). The Commission essentially failed even to keep those affected by its decisions up to date with what was going on.

170 Regardless of any arguments that parts of the time were necessary for procedural safeguards, the facts are that the Commission was slow at every step along the way. This eventually added up to a delay measured in years for a decision that was not

12 pages qui a été transmis au début du mois de mars 1997, et ce, uniquement après que l'avocat de Blencoe eut envoyé des lettres dans lesquelles il posait des questions au sujet du délai écoulé (dossier des appelants, aux pp. 322 à 335). Quatre autres mois plus tard, en juillet 1997, la Commission a finalement avisé Blencoe que le Tribunal procéderait à l'audition de l'affaire. Deux autres mois se sont ensuite écoulés avant qu'une date d'audience soit fixée au mois de mars 1998, soit quelque six mois plus tard. En tout, il a fallu environ deux ans à la Commission pour décider que les plaintes feraient l'objet d'une audience. Environ 32 mois se sont écoulés entre le dépôt initial des plaintes et la date fixée pour leur audition. Même s'il est vrai que la Commission a dû franchir un certain nombre d'étapes pour décider que l'affaire ferait l'objet d'une audience, chacune de ces étapes a comporté un délai considérable.

Les événements qui se sont déroulés entre le 16 octobre et le 21 décembre 1995 sont un exemple particulièrement frappant du manque inacceptable de diligence de la Commission. Au cours de cette période, la Commission a manqué à son obligation d'équité procédurale en ne transmettant pas à Blencoe la réponse du 16 octobre que Willis avait donnée à ses observations concernant le respect du délai imparti pour déposer la plainte. À la suite d'une demande de renseignements, Blencoe a reçu, le 27 décembre, la lettre de la Commission datée du 21 décembre. Même si, dans la lettre du 21 décembre, on niait qu'une décision avait été prise à ce sujet, une lettre datée du 22 janvier 1996 a révélé que la Commission avait déjà pris une décision le 18 décembre 1995, avant même d'envoyer à Blencoe les documents auxquels il voulait répondre et qu'elle avait en sa possession depuis trois mois (voir les pp. 290 à 300 du dossier des appelants). La Commission a essentiellement omis de tenir au courant de la situation les personnes touchées par ses décisions.

Indépendamment de tout argument que le délai était en partie nécessaire pour offrir des garanties procédurales, il reste que la Commission a été lente à toutes les étapes. Il lui a fallu, en définitive, plusieurs années pour prendre une décision non

inherently complex. Although a few letters back and forth might have been appropriate, nothing in the inherent time requirements of the case came close to requiring the delay that occurred.

B. Cause of the Delay

The second factor that we must consider is the cause of delay beyond the inherent time requirements of the matter. It is true that Blencoe sought to use those defences available to him, including an argument about whether the complaints had been correctly filed within the limitation period provided by the statute. But in so doing, he did not become responsible for the sheer inefficiency of the Commission in dealing with these and other matters.

A measure of Blencoe's determination to seek an end to the delay is that even after matters had been delayed to this point largely on account of the Commission's failures to comply with basic procedural fairness, he offered to forego the investigative stage of the complaints to bring them to a hearing. In so doing, we may infer that he made clear to the Commission that he was seeking a way past the delay and red tape in which his life had become bound. In his request, he was rebuffed, as the Commission would have required him to make major concessions on the existence of a *prima facie* case against him, if he wanted to proceed to the hearing. (Although Blencoe made the offer only on the Willis complaint, this seems to be explained by the fact that he was simultaneously trying to find out whether a decision on the timeliness issue in the Schell complaint had been made without notification as had occurred with the Willis complaint (see the appellants' record at pp. 220 and 301).) On numerous other occasions as well, Blencoe asked about when there would be a decision on the complaints. Indeed, Blencoe's inquiries of this nature comprise a significant number of the letters in the record. There can be no doubt that there was serious delay on both complaints and that Blencoe tried to find a way to end it. After being thus rebuffed, his counsel was under no obligation to beg and cry for an expedited hear-

complexe en soi. Même si un certain échange de correspondance avait pu être approprié, le délai inhérent à l'affaire était loin de correspondre à celui qui s'est écoulé.

B. La cause du délai

Le deuxième facteur que nous devons prendre en considération est la cause de la prolongation du délai inhérent à l'affaire. Il est vrai que Blencoe a tenté d'invoquer les moyens de défense dont il disposait, y compris l'argument de la question de savoir si les plaintes avaient été dûment déposées dans le délai prévu par la loi. Toutefois, ce faisant, il n'est pas devenu responsable de l'inefficacité pure et simple dont la Commission a fait preuve en traitant ces plaintes et d'autres questions.

Blencoe a montré à quel point il était déterminé à mettre fin au délai en offrant de renoncer à l'étape de l'enquête sur les plaintes et de passer directement à une audience, même si les choses avaient jusque-là traîné en longueur surtout à cause du manquement de la Commission à son obligation fondamentale d'équité procédurale. On peut déduire que, ce faisant, il a clairement signifié à la Commission qu'il souhaitait en finir avec les délais et les formalités administratives qui lui empoisonnaient la vie. Il a essayé une rebuffade à ce sujet étant donné que, pour passer directement à l'audience, la Commission l'aurait obligé à faire des concessions importantes au sujet de l'existence d'une preuve *prima facie* contre lui. (Quoique Blencoe n'ait fait cette offre qu'à l'égard de la plainte de Willis, cela semble s'expliquer par le fait qu'il tentait, en même temps, de découvrir si une décision concernant le respect du délai imparti dans le cas de la plainte de Schell avait été rendue à son insu comme cela s'était produit relativement à la plainte de Willis (voir les pp. 220 et 301 du dossier des appelants).) Comme l'atteste un grand nombre de lettres versées au dossier, Blencoe a aussi maintes fois demandé à quel moment une décision serait rendue sur les plaintes. Il ne fait aucun doute que les deux plaintes ont fait l'objet d'un délai important auquel Blencoe a tenté de mettre fin. Après cette rebuffade, il n'était plus

171

172

ing to demonstrate to the Human Rights Commission the seriousness of his requests.

173 A further measure of the Commission's behaviour with respect to delay is that even at the Supreme Court of Canada, the Commission admits that it cannot explain what was going on for five months of the time that it was dealing with the allegations against Blencoe. On a matter that ideally should not even have taken five months, a five-month period of unexplained delay remains surprising and troubling. Lowry J. characterized this period as a "five-month hiatus when there appears to have been no activity in relation to the complaints" (para. 47). After the gap, the Commission sent Blencoe a letter dated September 6, 1996 to advise him that it was appointing the same person as investigator as had up to that point been dealing with the pre-investigation report. In other words, in five months, nothing happened. This five-month lapse is just the high mark of the Commission's ineptitude.

C. Impact of Delay on the Respondent

174 The third factor that we must consider is the harm accruing as a result of the delay. Although Lowry J. found "that no clear case of prejudice in terms of an inability to defend has been made out" (para. 10), there is no doubt that Blencoe and his family suffered serious harm in other ways. Lowry J. went so far as to write at para. 50:

There is, however, substance to the contention that the hardship Mr. Blencoe, his wife, and his children have suffered, and continue to suffer, is markedly disproportionate to the value there can now be in an adjudicated resolution. [Emphasis added.]

175 There can be no doubt about the impact of the allegations on the respondent and his family. The respondent's career is finished. He and his family have been chased twice across the country in their

nécessaire que l'avocat de Blencoe s'efforce de convaincre la Commission du sérieux des demandes de son client en faisant des pieds et des mains pour obtenir rapidement la tenue d'une audience.

Une autre exemple de la conduite que la Commission adopte en matière de délais est que, même devant la Cour suprême du Canada, elle reconnaît qu'elle ne peut pas expliquer ce qui s'est passé durant les cinq mois au cours desquels elle a traité les allégations formulées contre Blencoe. Dans une affaire qui, idéalement, n'aurait même pas dû se prolonger pendant cinq mois, un délai inexplicé de cinq mois est à la fois étonnant et troublant. Le juge Lowry a qualifié cette période de [TRADUCTION] «vide de cinq mois pendant lequel rien ne semble s'être passé relativement aux plaintes» (par. 47). Après cette période, la Commission a envoyé à Blencoe une lettre datée du 6 septembre 1996 l'informant qu'elle désignait à titre d'enquêteur la personne qui, jusque-là, s'était occupée du rapport préalable à l'enquête. En d'autres termes, rien ne s'est passé pendant cinq mois. Cet intervalle n'est que le paroxysme de l'ineptie dont la Commission a fait preuve.

C. L'incidence du délai sur l'intimé

Le troisième facteur que nous devons prendre en considération est le préjudice résultant du délai. Même si le juge Lowry a conclu [TRADUCTION] «qu'il n'y a aucune preuve manifeste de préjudice en ce qui concerne la capacité de se défendre» (par. 10), il n'y a pas doute que Blencoe et sa famille ont subi un grave préjudice à d'autres égards. Le juge Lowry va jusqu'à écrire, au par. 50:

[TRADUCTION] Il y a toutefois de quoi prétendre que les difficultés que M. Blencoe, son épouse et ses enfants ont éprouvées et qu'ils continuent d'éprouver sont nettement disproportionnées à l'avantage qu'il peut maintenant y avoir d'obtenir une décision sur l'affaire. [Je souligne.]

Il n'y a aucun doute que les allégations ont une incidence sur l'intimé et sa famille. La carrière de l'intimé est terminée. Sa famille et lui ont été traqués à deux reprises lorsqu'ils ont tenté de

attempts to make a new life. He was under medical care for clinical depression for many months. In the wake of the outstanding complaints before the Commission, even such a normal aspect of life as coaching his youngest son's soccer team has been denied to Blencoe, since he has faced stigmatization in the form of presumed guilt as a sexual harasser. As Lowry J. wrote at para. 13:

The point need not be further stressed. The stigma attached to the outstanding complaints has certainly contributed in large measure to the very real hardship Mr. Blencoe has experienced. His public profile as a Minister of the Crown rendered him particularly vulnerable to the media attention that has been focused on him and his family, and the hardship has, in the result, been protracted and severe. [Emphasis added.]

Although I do not deny that Blencoe might have taken additional steps to make the Commission more fully aware of the impact on him of continued delay, he did try to move matters along. The Commission showed next to no regard for the possible impacts of its delays, often taking long periods of time even to respond to requests for information as to the progress of the file. It certainly did nothing to minimize the impact of the delay on the respondent.

It is true that administrative delay was not the only cause of the prejudice suffered by the respondent. Nevertheless, it contributed significantly to its aggravation. It must be added, though, that this delay also frustrated the complainants in their desire for a quick disposition of their complaints. Finally, the inefficient and delay-filled process at the Commission linked with the specific blunders made in the management of those particular complaints harmed all parties involved in this sorry process. Its flaws were such that it may rightly be termed to have been abusive in respect of the respondent. In this connection, I note that my colleague, Bastarache J., despite coming to the conclusion that the conduct of the Commission did not amount to an abuse of process, nevertheless found it necessary to award costs against the Commission in light of the "lack of diligence [it] displayed"

refaire leur vie ailleurs au pays. Pendant plusieurs mois, il a eu recours à des soins médicaux pour traiter une dépression clinique. À la suite des plaintes déposées devant la Commission, Blencoe a même été empêché d'exercer une activité aussi normale qu'entraîner l'équipe de soccer de son fils cadet en raison de la stigmatisation liée au fait d'être présumé coupable de harcèlement sexuel. Comme l'a écrit le juge Lowry, au par. 13:

[TRADUCTION] Il n'y a pas lieu d'insister davantage sur ce point. La stigmatisation liée aux plaintes dont M. Blencoe faisait l'objet a sûrement contribué dans une large mesure aux difficultés très réelles qu'il a éprouvées. Du fait de sa visibilité en tant que ministre du gouvernement, il était davantage exposé à l'attention que les médias lui ont portée à lui-même et à sa famille, ce qui explique la longueur et la gravité des difficultés qui ont résulté. [Je souligne.]

Bien que je ne nie pas que Blencoe aurait pu prendre d'autres mesures pour que la Commission soit plus consciente de l'incidence que le délai avait sur lui, il reste qu'il a tenté de faire avancer les choses. La Commission s'est montrée presque indifférente aux effets possibles de ses délais, en mettant même souvent beaucoup de temps à répondre suite à des demandes de renseignements sur l'évolution du dossier. Elle n'a sûrement rien fait pour réduire au minimum l'incidence du délai sur l'intimé.

Il est vrai que le délai administratif n'a pas été la seule cause du préjudice subi par l'intimé. Néanmoins, il a beaucoup contribué à son aggravation. Il faut cependant ajouter que ce délai a également déjoué la volonté des plaignantes de voir leurs plaintes réglées rapidement. Enfin, l'inefficacité et les multiples délais qui ont caractérisé le processus devant la Commission et qui sont liés, en particulier, aux gaffes commises dans la gestion de ces plaintes ont lésé toutes les parties à ce processus déplorable. La procédure a été à ce point viciée qu'on peut à juste titre la qualifier d'abusives à l'égard de l'intimé. À cet égard, je constate que, même s'il conclut que la conduite qu'elle a adoptée n'a pas constitué un abus de procédure, mon collègue le juge Bastarache a néanmoins jugé nécessaire de condamner la Commission à payer des dépens en raison de «l'absence de diligence

176

177

(para. 136). In my view, this further demonstrates the tension in this appeal and the fact that the conduct of the Commission in dealing with this matter was less than acceptable.

IX. Administrative Remedy

178

In the end, the specific and unexplained delay entitles Blencoe to some kind of remedy. The choice of the appropriate redress requires, though, a careful analysis of the circumstances of the case, in order to identify the causes and nature of the delay and its impact on the process, because the courts always have some discretion on orders of remedies founded on the old prerogative writs. The selection of an appropriate remedy may also impose a delicate balancing exercise between competing interests. In proceedings like those that gave rise to this appeal, we must factor in the interest of the respondent, that of the complainants themselves and finally, the public interest of the community itself which wants basic rights enforced efficiently but fairly. As we have seen above, the courts must also consider the stage of the proceedings which has been affected by the delay. A distinction must be drawn between the process leading to the hearing and the hearing itself. A different balance between conflicting interests may have to be found at different stages of the administrative process.

179

Several kinds of remedies are available either to prevent or remedy abusive delay within an administrative process. The main forms of redress that we need address here are a stay of proceedings, orders for an expedited hearing and costs.

180

Whoever asks for a stay of proceedings carries a heavy burden. In a human rights proceeding, such an order not only stops the proceedings and negates the public interest in the enforcement of human rights legislation, but it also affects, in a radical way, the interest of the complainants who lose the opportunity to have their complaints heard

[qu'elle a] manifestée» (par. 136). À mon avis, cela est un autre indice de la tension qui existait en l'espèce et du caractère moins qu'acceptable de la conduite adoptée par la Commission en traitant cette affaire.

IX. Réparation issue du droit administratif

En définitive, le délai inexplicé en cause justifie d'accorder une forme de réparation à Blencoe. Toutefois, le choix de la réparation appropriée requiert une analyse minutieuse des circonstances de l'affaire afin de déterminer les causes et la nature du délai ainsi que son incidence sur les procédures, étant donné que les tribunaux judiciaires détiennent toujours un certain pouvoir discrétionnaire en matière de réparations fondées sur les anciens brevets de prérogative. Le choix d'une réparation appropriée peut aussi commander une évaluation délicate d'intérêts opposés. Dans des procédures comme celles à l'origine du présent pourvoi, il nous faut tenir compte de l'intérêt de l'intimé, de celui des plaignantes et, enfin, de celui de la collectivité, laquelle souhaite une application efficace, mais équitable, des droits fondamentaux. Comme nous l'avons vu, les tribunaux judiciaires doivent également prendre en considération l'étape des procédures qui est touchée par le délai. Une distinction doit être établie entre les procédures menant à l'audience et l'audience elle-même. Une évaluation des intérêts opposés peut se révéler nécessaire à chacune des étapes des procédures administratives.

Plusieurs types de réparation permettent de prévenir le délai abusif dans des procédures administratives, ou d'y remédier. Les principales formes de réparation qu'il nous faut examiner en l'espèce sont l'arrêt des procédures, l'ordonnance enjoignant de tenir une audience accélérée et l'adjudication de dépens.

Quiconque demande l'arrêt des procédures assume un lourd fardeau. Dans des procédures en matière de droits de la personne, en plus de mettre fin aux procédures et d'être contraire à l'intérêt du public dans l'application de la législation relatives aux droits de la personne, une telle ordonnance va, en outre, radicalement à l'encontre de l'intérêt du

and dealt with. The stay of proceedings should not generally appear as the sole or even the preferred form of redress: see *R. v. O'Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411, at para. 68. A more prudent approach would limit it to those situations that compromise the very fairness of the hearing and to those cases where the delay in the conduct of the process leading to it would amount to a gross or shocking abuse of the process. In those two situations, the interest of the respondent and the protection of the integrity of the legal system become the paramount considerations. The interest of the complainants would undoubtedly be grievously affected by a stay, but the prime concern in such cases becomes the safeguarding of the basic rights of the respondent engaged in a human rights proceeding and the preservation of the essential fairness of the process itself: see *Ratzlaff*, *supra*, at para. 19. Whatever its consequences, a stay may thus become the sole appropriate remedy in those circumstances.

I note that my approach on the matter of a stay here is consistent with the approach that our Court has adopted in the slightly different context in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391. There, the Court, following *O'Connor*, *supra*, recognized a stay as appropriate in situations where the fairness of the hearing had been compromised as well as in situations falling within a residual category. For a residual case to give rise to a stay, the Court held in *Tobiass*, at paras. 90-91 that a stay could be granted where it was the only reasonable means of stopping an abuse that would be perpetuated and aggravated through the conduct of a trial. For a stay to be appropriate as a remedy for an abuse that has already occurred, the abuse must rise to a level such that the mere carrying forward of the case will offend society's sense of justice (*Tobiass*, at para. 91): i.e., in my analysis, where there is a gross or shocking abuse, or where the societal interest in proceeding does not outweigh the considerations I have enumerated.

plaignant qui perd la possibilité de voir sa plainte entendue et réglée. L'arrêt des procédures ne devrait pas généralement être considéré comme la seule réparation possible ni même comme la forme de réparation préférée: voir *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411, au par. 68. Il serait plus prudent de limiter l'arrêt des procédures aux cas où l'équité même de l'audience est compromise et où le délai dans les procédures menant à l'audience constituerait un abus de procédure grossier ou scandaleux. Dans les deux cas, l'intérêt de l'intimé et la protection de l'intégrité du système judiciaire deviennent les facteurs prépondérants. L'arrêt des procédures porterait sans doute gravement atteinte à l'intérêt des plaignantes, mais la principale préoccupation, en pareil cas, devient la protection des droits fondamentaux de l'intimé impliqué dans des procédures en matière de droits de la personne et la protection de l'équité essentielle des procédures mêmes: voir *Ratzlaff*, précité, au par. 19. Quelles qu'en soient les conséquences, l'arrêt des procédures peut donc devenir la seule réparation appropriée dans ces circonstances.

Je souligne que mon point de vue concernant la question d'un arrêt des procédures en l'espèce est conforme à celui que notre Cour a adopté dans le contexte légèrement différent de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391. Dans cet arrêt, la Cour a suivi l'arrêt *O'Connor*, précité, et a reconnu qu'un arrêt des procédures peut être ordonné dans les cas où l'équité de l'audience a été compromise et dans ceux qui relèvent d'une catégorie résiduelle. En ce qui concerne l'arrêt en vertu d'une catégorie résiduelle, la Cour a statué, aux par. 90 et 91 de l'arrêt *Tobiass*, qu'il pourrait être accordé si c'était le seul moyen raisonnable de mettre fin à un abus que le déroulement d'un procès contribuerait à perpétuer ou à aggraver. Pour qu'un arrêt puisse être ordonné afin de remédier à un abus déjà commis, l'abus doit être tel que la seule poursuite de l'affaire choquera le sens de la justice de la société (*Tobiass*, au par. 91): autrement dit, il convient de l'ordonner, selon moi, lorsqu'il y a un abus grossier ou scandaleux ou encore lorsque l'intérêt de la société dans la poursuite de l'affaire ne l'emporte pas sur les considérations que j'ai énumérées.

182 The approach of the courts should change when it appears that the hearing will remain fair, in spite of the delay and when the delay has not risen to the level of a shocking abuse, notwithstanding its seriousness. More limited and narrowly focused remedies would then become appropriate. In the context of a judicial review procedure akin to mandamus, the first objective of any intervention by a court should be to make things happen, where the administrative process is not working adequately. An order for an expedited hearing within such time frame and with such conditions as the Court might set would be the most practical and effective means of judicial action. Used at the right moment, such a remedy may safeguard the interest of all parties to the process. A litigant who believes he or she is facing undue delay should probably take that route rather than letting the process decay in the hope of stopping the old process on some future date.

183 An order for costs is a third kind of remedy. It will not address the delay directly, but some of its consequences. If a party must resort to the courts to secure a timely hearing or to speed up the process in which he or she is engaged, some form of compensation for costs should at least be considered by the courts in their discretion. Whenever parties are compelled to seek judicial interventions to safeguard their rights, costs must be considered to compensate at least in part the time, money and efforts expended in obtaining redress. Even if costs cannot indemnify the party for all the losses and prejudice arising from administrative delay, they afford at least a measure of compensation.

184 In the present appeal, the remedy of a pure stay of proceeding appears both excessive and unfair. First, in spite of the seriousness of the problems faced by Blencoe, the delay does not seem to compromise the fairness of the hearing. As the trial judge found at para. 10, the respondent has not established that the delay has deprived him of evi-

L'approche des tribunaux judiciaires devrait changer lorsqu'il appert que le délai ne portera pas atteinte à l'équité de l'audience et qu'il ne constitue pas un abus scandaleux en dépit de sa gravité. Des réparations plus limitées et mieux ciblées seraient alors appropriées. Dans le contexte d'un contrôle judiciaire analogue au mandamus, toute intervention d'un tribunal judiciaire devrait, d'abord et avant tout, viser à faire avancer les choses lorsque les procédures administratives ne se déroulent pas adéquatement. L'intervention judiciaire la plus pratique et efficace serait d'ordonner la tenue d'une audience accélérée dans un délai et aux conditions prescrites par la cour. Si elle est accordée au bon moment, cette réparation peut protéger les intérêts de toutes les parties en cause. La partie qui se croit victime d'un délai injustifié devrait probablement procéder de cette façon plutôt que de laisser la situation se détériorer dans l'espoir de pouvoir mettre fin aux procédures ultérieurement.

L'adjudication de dépens est la troisième réparation possible. Elle touche non pas le délai directement, mais plutôt certaines de ses conséquences. Si une partie doit recourir aux tribunaux pour obtenir la tenue d'une audience en temps opportun ou pour accélérer les procédures dans lesquelles elle est impliquée, les tribunaux devraient au moins pouvoir envisager la possibilité d'accorder une forme quelconque d'indemnisation des dépens. Chaque fois qu'une partie doit faire appel à une cour de justice pour faire respecter ses droits, les dépens doivent être pris en compte pour compenser, du moins en partie, le temps, l'argent et les efforts consacrés à l'obtention d'une réparation. Même si les dépens ne permettent pas d'indemniser la partie de toutes les pertes et de tout le préjudice résultant d'un délai administratif, ils assurent au moins une certaine indemnisation.

En l'espèce, la réparation consistant à ordonner l'arrêt pur et simple des procédures paraît à la fois excessive et inéquitable. Premièrement, malgré la gravité des difficultés éprouvées par Blencoe, le délai ne semble pas compromettre l'équité de l'audience. Comme le juge de première instance l'a conclu, au par. 10, l'intimé n'a pas établi que le

dence or information important to his defence. The delay rather concerns the process leading to the hearing. It arises from a variety of causes that do not evince an intent from the Commission to harm him wilfully, but rather demonstrate grave negligence and important structural problems in the processing of the complaints. Second, a stay of proceedings in a situation that does not compromise the fairness of the hearing and does not amount to shocking or gross abuse requires the consideration of the interest of the complainants in the choice of the proper remedy (*Tobiass, supra*, at para. 92). In the present matter, the judgment of the Court of Appeal completely omitted any consideration of this interest (see para. 39). The lifting of the stay is thus both justified and necessary.

However, rejecting the stay as a proper remedy in the present case does not mean that Blencoe should be deprived of any redress. On the contrary, an order for an expedited hearing should have been considered as the remedy of choice. There will be some irony in granting such a remedy more than five years after the proceedings began. Such an outcome offers the respondent little solace. Nevertheless, in spite of its rather symbolic value, at the present stage of the proceedings, it appears as a critically important remedy that should have been used at an earlier stage to prod the Commission along and to control the inefficiency of its process.

In spite of the partial success of this appeal, as I agree that the stay should be lifted, Blencoe is entitled to some compensation in the form of costs in our Court and in the courts below. Section 47 of the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26, grants our Court broad discretion when awarding costs. In the present case, it would be both fair and appropriate to use this power as the respondent has established that the process initiated against him was deeply flawed and that its defects justified his search for a remedy, at least in administrative law. He had to fight for his rights, and it would be unfair for him to bear the costs personally.

délat l'a privé d'un élément de preuve ou d'un renseignement important pour sa défense. Le délai concerne plutôt les procédures menant à l'audience. Il est dû à une gamme de causes qui traduisent non pas l'intention de la Commission de léser délibérément l'intimé, mais plutôt une négligence grave et l'existence de problèmes structurels importants en matière de traitement des plaintes. Deuxièmement, pour ordonner l'arrêt des procédures dans le cas où l'équité de l'audience n'est pas compromise et où il n'y a pas d'abus scandaleux ou grossier, il faut tenir compte l'intérêt du plaignant dans le choix de la réparation appropriée (*Tobiass*, précité, au par. 92). Dans la présente affaire, la Cour d'appel a complètement omis de tenir compte de cet intérêt (voir le par. 39). L'annulation de l'arrêt des procédures est donc à la fois justifiée et nécessaire.

Cependant, le rejet de l'arrêt des procédures à titre de réparation appropriée en l'espèce ne signifie pas pour autant que Blencoe devrait être privé de toute réparation. Au contraire, l'ordonnance enjoignant de tenir une audience accélérée aurait dû être envisagée à titre de réparation appropriée. Il est quelque peu ironique d'accorder une telle réparation plus de cinq ans après le début des procédures. Un tel résultat offre une mince consolation à l'intimé. Néanmoins, malgré sa valeur plutôt symbolique à l'étape actuelle des procédures, cette réparation apparaît comme une mesure d'une importance cruciale et aurait dû être accordée plus tôt pour inciter la Commission à agir et pour remédier à l'inefficacité de ses procédures.

En dépit de la réussite partielle du présent appel et étant donné que je conviens qu'il y a lieu d'annuler l'arrêt des procédures, Blencoe a droit à une indemnisation sous forme de dépens devant notre Cour et les tribunaux d'instance inférieure. L'article 47 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, investit notre Cour d'un large pouvoir discrétionnaire en matière d'adjudication de dépens. En l'espèce, il serait à la fois juste et opportun d'exercer ce pouvoir étant donné que l'intimé a établi que les procédures engagées contre lui étaient entachées de vices importants qui le justifiaient de demander une réparation au moins

185

186

Although ultimately unsuccessful in his application for a stay, Blencoe brought to the attention of the courts the grave deficiency of the administrative processes of the Commission. He should at least not be penalized for this mixture of success and failure (e.g., *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, at p. 726).

X. Section 7 of the *Charter*

187 The application of the general principles of administrative law would have justified the intervention of the trial court without any need to demonstrate a breach of an interest protected by s. 7 of the *Charter*. As I think that this matter should have been resolved on the basis of administrative law principles, I do not think I have to express a definite opinion on the application of s. 7 of the *Charter* in the present case.

188 We must remember though that s. 7 expresses some of the basic values of the *Charter*. It is certainly true that we must avoid collapsing the contents of the *Charter* and perhaps of Canadian law into a flexible and complex provision like s. 7. But its importance is such for the definition of substantive and procedural guarantees in Canadian law that it would be dangerous to freeze the development of this part of the law. The full impact of s. 7 will remain difficult to foresee and assess for a long while yet. Our Court should be alive to the need to safeguard a degree of flexibility in the interpretation and evolution of s. 7 of the *Charter*. At the same time, the Court should remind litigants that not every case can be reduced to a *Charter* case.

189 Assuming that the *Charter* must solve every legal problem would be a recipe for freezing and sterilizing the natural and necessary evolution of the common law and of the civil law in this country. In the present appeal, the absence of a *Charter* remedy does not mean that administrative law

fondée sur le droit administratif. Il a dû lutter pour faire respecter ses droits et il serait injuste qu'il assume personnellement les frais de cette lutte. Même si sa demande d'arrêt des procédures a finalement été rejetée, Blencoe a attiré l'attention des tribunaux sur les graves lacunes des procédures administratives de la Commission. Il n'y a pas lieu, à tout le moins, de le pénaliser en raison de ce mélange de réussite et d'échec (par exemple, *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, à la p. 726).

X. L'article 7 de la *Charte*

L'application des principes généraux du droit administratif aurait justifié l'intervention du tribunal de première instance sans qu'il ne soit nécessaire de démontrer l'existence d'une atteinte à un droit garanti par l'art. 7 de la *Charte*. Comme j'estime que la présente affaire aurait dû être réglée en fonction des principes du droit administratif, il me paraît inutile d'exprimer une opinion précise sur l'application de l'art. 7 de la *Charte* en l'espèce.

Nous devons toutefois nous rappeler que l'art. 7 énonce certaines valeurs fondamentales de la *Charte*. Il est sûrement vrai qu'il nous faut éviter de ramener la *Charte*, voire le droit canadien, à une disposition souple et complexe comme l'art. 7. Toutefois, son importance est telle pour la définition des garanties de fond et de procédure en droit canadien qu'il serait périlleux de bloquer l'évolution de cette partie du droit. Il restera difficile pendant encore assez longtemps de prévoir et d'évaluer toutes les répercussions de l'art. 7. Notre Cour devrait être consciente de la nécessité de maintenir une certaine souplesse dans l'interprétation de l'art. 7 de la *Charte* et dans l'évolution de son application. En même temps, notre Cour devrait rappeler aux parties que les affaires ne peuvent pas toutes être plaidées sur le fondement de la *Charte*.

Supposer que tout problème juridique doit se régler en fonction de la *Charte* contribuerait à bloquer et à stériliser l'évolution naturelle et nécessaire de la common law et du droit civil dans notre pays. Comme nous l'avons vu, l'absence en l'espèce d'une réparation fondée sur la *Charte* ne

remedies could not have been identified and applied, as we have seen above.

XI. Disposition

For these reasons, I would allow the appeal in part, lift the stay of proceedings and order an expedited hearing of the complainants Schell and Willis. I would also order the appellant British Columbia Human Rights Commission to pay costs on a party-to-party basis to the respondent Blencoe in this Court and in the British Columbia courts.

Appeal allowed with costs against the appellant Commission, IACOBUCCI, BINNIE, ARBOUR and LEBEL JJ. dissenting in part.

Solicitors for the appellants the British Columbia Human Rights Commission and the Commissioner of Investigation and Mediation: Davis & Company, Vancouver.

Solicitors for the appellant the British Columbia Human Rights Tribunal: Morley & Ross, Victoria.

Solicitor for the appellant Andrea Willis: Robert B. Farvolden, Victoria.

Solicitors for the respondent: Arvay Finlay, Victoria.

Solicitors for the intervener Irene Schell: Allard & Company, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the intervener the Saskatchewan Human Rights Commission: Milton Woodard, Saskatoon.

signifie pas qu'aucune réparation n'aurait pu être trouvée et accordée en application du droit administratif.

XI. Dispositif

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie, d'annuler l'arrêt des procédures et d'ordonner la tenue d'une audition accélérée des plaintes de Schell et Willis. Je suis également d'avis d'ordonner à l'appelante, la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, de payer à l'intimé Blencoe des dépens comme entre parties devant notre Cour et les tribunaux de la Colombie-Britannique.

Pourvoi accueilli avec dépens contre la Commission appelante, les juges IACOBUCCI, BINNIE, ARBOUR et LEBEL sont dissidents en partie.

Procureurs des appelants la British Columbia Human Rights Commission et le Commissioner of Investigation and Mediation: Davis & Company, Vancouver.

Procureurs de l'appelant le British Columbia Human Rights Tribunal: Morley & Ross, Victoria.

Procureur de l'appelante Andrea Willis: Robert B. Farvolden, Victoria.

Procureurs de l'intimé: Arvay Finlay, Victoria.

Procureurs de l'intervenante Irene Schell: Allard & Company, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le ministère du Procureur général, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le ministère du Procureur général, Victoria.

Procureur de l'intervenante la Saskatchewan Human Rights Commission: Milton Woodard, Saskatoon.

Solicitors for the intervener the Ontario Human Rights Commission: Cathryn Pike and Jennifer Scott, Toronto.

Solicitor for the intervener the Nova Scotia Human Rights Commission: Lara J. Morris, Halifax.

Solicitor for the intervener the Manitoba Human Rights Commission: Manitoba Justice, Winnipeg.

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

Solicitor for the intervener the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse: Hélène Tessier, Montréal.

Solicitor for the intervener the British Columbia Human Rights Coalition: Community Legal Assistance Society, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Women's Legal Education and Action Fund: Jennifer L. Conkie and Dianne Pothier, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante la Commission ontarienne des droits de la personne: Cathryn Pike et Jennifer Scott, Toronto.

Procureur de l'intervenante la Nova Scotia Human Rights Commission: Lara J. Morris, Halifax.

Procureur de l'intervenante la Commission des droits de la personne du Manitoba: Justice Manitoba, Winnipeg.

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

Procureur de l'intervenante la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse: Hélène Tessier, Montréal.

Procureur de l'intervenante la British Columbia Human Rights Coalition: Community Legal Assistance Society, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes: Jennifer L. Conkie et Dianne Pothier, Vancouver.