

Kenneth S. Bell *Appellant*;

and

The Ontario Human Rights Commission
Respondent;

and

Carl McKay *Complainant*.

1970: November 3, 4; 1971: February 1.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall and Spence JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Administrative law—Prohibition—Board of inquiry appointed to investigate complaint of alleged housing discrimination—Accommodation in question not “self-contained” dwelling unit and therefore not within provisions of Human Rights Code—Whether Court has power, by order of prohibition, to prevent proceedings for investigation of complaint—The Human Rights Code, 1961-62 (Ont.), c. 93, ss. 3 [re-en. 1967, c. 66, s. 1], 13.

The complainant, a Jamaican, filed a complaint with the Ontario Human Rights Commission alleging that the appellant had refused him rental of certain living accommodation because of his race, colour and place of origin. The Commission was unable to resolve the complaint, and, on its recommendation, the Minister of Labour appointed a board of inquiry, under the provisions of s. 13(1) of *The Ontario Human Rights Code, 1961-62*, to conduct a public hearing into the matter. At the commencement of the hearing, the board was asked by the appellant's solicitor to find that it lacked jurisdiction on the basis that s. 3 of the Code, which provides, in part, that no person shall deny to any person occupancy of any self-contained dwelling unit because of the race, creed, colour, nationality, ancestry or place of origin of such person, did not apply to the premises in question because they were not a “self-contained dwelling unit”. The board refused to make this finding because at that stage there was no way of knowing whether the accommodation came within s. 3 or not.

An application was then made by the appellant for an order prohibiting the board from inquiring into the complaint. Prohibition was granted by the judge of first instance who found that the accommodation available for rent was not a self-contained dwelling unit. On appeal, the Court of Appeal al-

Kenneth S. Bell *Appellant*;

et

The Ontario Human Rights Commission
Intimée;

et

Carl McKay *Plaignant*.

1970: les 3 et 4 novembre; 1971: le 1^{er} février.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall et Spence.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL D'ONTARIO

Droit administratif—Prohibition—Comité d'enquête pour examiner refus de louer un logement—Logement n'est pas un logement «indépendant» et dans un domaine prévu par l'Ontario Human Rights Code—Pouvoir de la Cour, par une ordonnance de prohibition, d'empêcher les procédures destinées à une enquête sur une plainte—The Ontario Human Rights Code, 1961-62 (Ont.), c. 93, art. 3 [modifié en 1967, c. 66, art. 1], 13.

Le plaignant, un Jamaïcain, a déposé une plainte devant la Commission ontarienne des Droits de l'Homme déclarant que l'appellant avait refusé de lui louer un certain logement à cause de sa race, de sa couleur et de son lieu d'origine. La Commission n'a pu régler la plainte et recommanda au ministre du Travail, en vertu de l'art. 13(1) de *The Ontario Human Rights Code, 1961-62*, la nomination d'un comité d'enquête pour qu'une audience publique soit tenue sur le sujet de la plainte. Au début de l'audition, le procureur de l'appellant a demandé au comité de conclure qu'il n'était pas compétent parce que l'art. 3 du Code, qui dispose, en partie, que nul ne peut refuser de louer à une personne un logement indépendant en raison de la race, des croyances, de la couleur, de la nationalité, de l'ascendance ou du lieu d'origine de cette personne, ne s'applique pas aux locaux en question parce qu'ils ne forment pas un «logement indépendant». Le comité d'enquête a refusé d'en conclure ainsi pour le motif qu'à ce stade des procédures, il était impossible de savoir si l'art. 3 s'appliquait ou non au logement.

L'appellant a demandé une ordonnance interdisant au comité d'enquêter sur la plainte. L'ordonnance de prohibition a été accordée par le juge de première instance qui a conclu que le logement à louer n'était pas un logement indépendant. La Cour d'appel a accueilli l'appel, se fondant surtout sur la

lowed the appeal primarily on the proposition that the proceedings for prohibition were premature. An appeal from the judgment of the Court of Appeal was then brought to this Court.

Held (Abbott and Hall JJ. dissenting): The appeal should be allowed and the order of first instance restored.

Per Fauteux C.J. and Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ.: The premises leased by the appellant (a three-room flat, without a separate entrance, on the second floor and a bedroom on the third floor of the appellant's three-storey house) were not a "self-contained dwelling unit", and, accordingly, did not come within s. 3 of the Code.

The powers given to a board of inquiry are to enable it to determine whether or not there has been discrimination in respect of matters within the scope of the Act. It has no power to deal with alleged discrimination in matters not within the purview of the Act or to make recommendations with respect thereto. Whether the accommodation was covered by the Code raised an issue respecting the scope of the operation of the Act, and on the answer to that question depended the authority of the board to inquire into the complaint of discrimination at all. The Act does not purport to place that issue within the exclusive jurisdiction of the board, and a wrong decision on it would not enable the board to proceed further. The appellant was not compelled to await the decision of the board on that issue before seeking to have it determined in a court of law by an application for prohibition.

Per Abbott J., *dissenting*: The powers of a board of inquiry appointed under s. 13 are to investigate and make such recommendations as it may deem fit. It is not invested with authority to adjudicate upon anything. The Courts are not called upon to determine the desirability or efficacy of such an inquiry or of the inconvenience it may cause to persons concerned.

Per Hall J., *dissenting*: The appeal should be dismissed for the reasons given by the Court of Appeal.

[*Darrall v. Whitaker* (1923), 92 L.J.K.B. 882; *Smith v. Prime* (1923), 129 L.T. 441; *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.*, [1957] 1 Q.B. 103; *R. v. Galvin* (1949), 77 C.L.R. 432; *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal, Ex p. Shaw*, [1952] 1 All E.R. 122, applied; *Re Jackson et al. and Ontario*

proposition que les procédures en vue d'obtenir l'ordonnance de prohibition étaient prématurées. Un appel a été interjeté à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli et l'ordonnance de prohibition rétablie, les Juges Abbott et Hall étant dissidents.

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Martland, Judson, Ritchie et Spence: Les pièces louées par l'appellant (un plain-pied de trois chambres, sans entrée particulière, au premier étage et une chambre à coucher au deuxième, faisant partie d'un immeuble de trois étages appartenant à l'appellant) ne sont pas un «logement indépendant» et, par conséquent, ne sont pas visées par l'art. 3 du Code.

Les pouvoirs conférés à un comité d'enquête ont pour but de déterminer s'il y a eu de la discrimination en ce qui a trait à des domaines prévus par la Loi. Il n'a pas le pouvoir de se prononcer lorsque la discrimination dont on se plaint tombe dans un domaine non prévu par la Loi, et il ne peut faire de recommandations à cet égard. Que le Code s'applique à ce logement est un point qui soulève une question de droit relativement au champ d'application de la Loi; de la réponse à cette question dépend toute l'autorité du comité d'enquête sur la plainte déclarant qu'il y a eu de la discrimination. La Loi ne prétend nullement placer cette question sous la compétence exclusive du comité; une décision erronée sur ce point ne permettrait pas à celui-ci de poursuivre l'enquête. L'appellant n'était pas tenu d'attendre la décision du comité d'enquête sur ce point avant de chercher, au moyen d'une demande d'ordonnance de prohibition, à le faire décider par une cour de justice.

Le Juge Abbot, *dissident*: Le comité d'enquête nommé en vertu de l'art. 13 a le pouvoir d'enquêter et de faire les recommandations qu'il juge appropriées. Il n'est pas autorisé à rendre des jugements sur quoi que ce soit. Les tribunaux ne sont pas appelés à se prononcer sur l'opportunité ou l'efficacité d'une enquête semblable ou sur les inconvénients qu'elle peut causer aux personnes concernées.

Le Juge Hall, *dissident*: Pour les motifs donnés par la Cour d'appel, l'appel doit être rejeté.

[Arrêts suivis: *Darrall v. Whitaker* (1923), 92 L.J.K.B. 882; *Smith v. Prime* (1923), 129 L.T. 441; *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.*, [1957] 1 Q.B. 103; *R. v. Galvin* (1949), 77 C.L.R. 432; *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal, Ex p. Shaw*, [1952] 1 All E.R. 122. Arrêts mentionnés: *Re Jackson et al.*

Labour Relations Board, [1955] 3 D.L.R. 297; *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12; *Baldwin v. Pouliot*, [1969] S.C.R. 577, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, allowing an appeal from a judgment of Stewart J. granting an order of prohibition against a board of inquiry appointed under *The Ontario Human Rights Code*, 1961-62, as amended. Appeal allowed, Abbott and Hall JJ. dissenting.

R. N. Starr, Q.C., and *W. C. Cuttall, Q.C.*, for the appellant.

F. W. Callaghan, Q.C., and *E. M. Pollock*, for the respondent.

The judgment of Fauteux C.J. and Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ. was delivered by

MARTLAND J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, which allowed the appeal of the present respondent, the Ontario Human Rights Commission, from an order, obtained on the application of the present appellant, prohibiting further proceeding by a board of inquiry appointed under *The Ontario Human Rights Code*, 1961-62 (Ont.), c. 93, as amended, to investigate a matter of complaint by the complainant, Carl McKay.

This Act, as amended, is a consolidation of three earlier statutes, *The Racial Discrimination Act*, 1944 (Ont.), c. 51; *The Fair Employment Practices Act*, 1951 (Ont.), c. 24; and *The Fair Accommodation Practices Act*, 1954 (Ont.), c. 28. Its main purpose is to prevent discrimination, with respect to certain specified matters, on the grounds of race, creed, colour, nationality, ancestry, or place of origin. Section 1 prohibits the publication or display of any notice, sign, symbol, emblem or other represen-

and *Ontario Labour Relations Board*, [1955] 3 D.L.R. 297; *Guay c. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12; *Baldwin c. Pouliot*, [1969] R.C.S. 577.]

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel d'Ontario¹, accueillant un appel d'un jugement du Juge Stewart qui avait accordé une ordonnance de prohibition contre un comité d'enquête nommé en vertu de *The Ontario Human Rights Code*, 1961-62, modifié. Appel accueilli, les Juges Abbott et Hall étant dissidents.

R. N. Starr, c.r., et *W. C. Cuttall, c.r.*, pour l'appellant.

F. W. Callaghan, c.r., et *E. M. Pollock*, pour l'intimée.

Le jugement du Juge en Chef Fauteux et des Juges Martland, Judson, Ritchie et Spence a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—L'appel est à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel d'Ontario¹ accueillant l'appel qu'avait formé la Commission ontarienne des Droits de l'Homme (Ontario Human Rights Commission), intimée en cette Cour, à la suite d'une ordonnance, rendue à la demande de celui qui se pourvoit devant cette Cour, qui interdisait à un comité d'enquête nommé en vertu du *Ontario Human Rights Code*, 1961-62 (Ont.), c. 93, modifié, de poursuivre son enquête sur le sujet de la plainte déposée par le plaignant, Carl McKay.

Cette Loi, dans sa forme modifiée, est une refonte de trois lois antérieures: le *Racial Discrimination Act*, 1944 (Ont.), c. 51; le *Fair Employment Practices Act*, 1951 (Ont.), c. 24, et le *Fair Accommodation Practices Act*, 1954 (Ont.), c. 28. Son objet principal est d'empêcher la discrimination, dans certains domaines précis, en raison de la race, des croyances, de la couleur, de la nationalité, de l'ascendance ou du lieu d'origine. L'article 1 interdit la publication ou l'affichage de tout avis, signe, symbole, emblème ou autre repré-

¹ *Sub nom. R. v. Tarnopolsky, Ex p. Bell*, [1970] 2 O.R. 672, 11 D.L.R. (3d) 658.

² *Sub nom. R. v. Tarnopolsky, Ex p. Bell*, [1970] 2 O.R. 672, 11 D.L.R. (3d) 658.

tation indicating discrimination on any of those grounds. It contains a proviso in subs. (2) that:

Nothing in this section shall be deemed to interfere with the free expression of opinion upon any subject.

Section 2 prohibits the denial of accommodation, services or facilities available in any place to which the public is customarily admitted, because of any of those grounds, or discrimination, on any of those grounds, in respect of the accommodation, services or facilities available in such a place.

Section 4 prohibits discrimination, on any of those grounds, in respect of employment or terms of employment. It prohibits such discrimination in respect of membership in a trade union. It prohibits such discrimination in connection with employment applications or advertisements in connection with employment. Subsection (4) contains a proviso making s. 4 inapplicable to a domestic employed in a private home, and to exclusively religious, philanthropic, educational, fraternal or social organisations not operated for private profit, or to any organization operated primarily to foster the welfare of a religious or ethnic group and that is not operated for private profit.

Section 5 prohibits discrimination based on sex in respect of rates of pay for the same work, done in the same establishment.

Section 3, which carries the marginal note "Discrimination prohibited in apartment buildings", is the provision which is involved in the present case and provides as follows:

3. No person, directly or indirectly, alone or with another, by himself or by the interposition of another, shall,

(a) deny to any person or class of persons occupancy of any commercial unit or any self-contained dwelling unit; or

(b) discriminate against any person or class of persons with respect to any term or condition of occupancy of any commercial unit or any self-contained dwelling unit,

because of the race, creed, colour, nationality, ancestry or place of origin of such person or class of persons.

sensation témoignant d'une discrimination pour l'une de ces raisons. Le paragraphe (2) renferme la restriction suivante: [TRADUCTION]

Rien au présent article ne doit s'interpréter comme portant atteinte à la liberté d'exprimer une opinion sur quelque sujet que ce soit.

L'article 2 interdit de refuser à qui que ce soit, pour l'une de ces raisons, un logement, les services ou les installations disponibles en tout lieu où le public est habituellement admis, ou d'agir de façon discriminatoire, pour l'une de ces raisons, en ce qui concerne le logement, les services et les installations disponibles dans un tel lieu.

L'article 4 interdit toute discrimination, pour l'une de ces raisons, quant à l'emploi ou aux conditions d'emploi. Il interdit une telle discrimination à l'endroit de ceux qui sont membres d'un syndicat ouvrier. Il interdit une telle discrimination dans les formulaires de demande d'emploi ou les annonces relatives aux emplois. Le paragraphe (4) renferme une restriction portant que l'art. 4 ne s'applique pas aux domestiques en service chez des particuliers, aux organismes sans but lucratif et de caractère exclusivement religieux, philanthropique, éducatif, fraternel ou social, ni aux organismes sans but lucratif dont le premier est d'accroître le bien-être d'un groupe religieux ou ethnique.

L'article 5 interdit toute discrimination fondée sur le sexe dans les échelles de traitement d'un même travail fait dans le même établissement.

C'est l'article 3, assorti de la note marginale: [TRADUCTION] «Discrimination prohibée dans les immeubles de rapport», qui est en cause en l'espèce; il dispose que: [TRADUCTION]

3. Nul ne peut, directement ou indirectement, seul ou avec d'autres, de lui-même ou par l'intermédiaire d'autrui,

(a) refuser de louer à une personne ou à une classe de personnes un local commercial ou un logement indépendant; ni

(b) agir de façon discriminatoire envers une personne ou une classe de personnes en ce qui concerne les modalités ou conditions d'occupation d'un local commercial ou d'un logement indépendant,

en raison de la race, des croyances, de la couleur, de la nationalité, de l'ascendance ou du lieu d'origine de cette personne ou de cette classe de personnes.

This summary of the provisions contained in Part I of the Act shows that its purpose is to seek to prevent certain kinds of discrimination in respect of specific fields. It applies only to the fields thus defined.

Part II of the Act provides for the continuance of the Ontario Human Rights Commission, hereinafter called "the Commission", which is responsible to the Minister (the Minister of Labour or such other member of the Executive Council to whom the Act is assigned by the Lieutenant Governor in Council) for the administration of the Act.

Part III of the Act deals with the investigation of complaints of discrimination contrary to the Code, and with the appointment and functions of boards of inquiry. Section 12 and the relevant portions of s. 13 provide as follows:

12. (1) The Commission itself or through any person designated so to do may inquire into the complaint of any person that he has been discriminated against contrary to this Act and it shall endeavour to effect a settlement of the matter complained of.

(2) Every such complaint shall be in writing on the form prescribed by the Commission and shall be mailed or delivered to the Commission at its office.

13. (1) If the Commission is unable to effect a settlement of the matter complained of, the Minister may on the recommendation of the Commission appoint a board of inquiry composed of one or more persons to investigate the matter and shall forthwith communicate the names of the members of the board to the parties to the complaint, and thereupon it shall be presumed conclusively that the board was appointed in accordance with this Act.

(2) The board has all the powers of a conciliation board under section 28 of *The Labour Relations Act*.

(3) The board shall give the parties full opportunity to present evidence and to make submissions and, if it finds that the complaint is supported by the evidence, it shall recommend to the Commission the course that ought to be taken with respect to the complaint.

(4) If the board is composed of more than one person, the recommendations of the majority are the recommendations of the board.

Ce résumé des dispositions de la Partie I de la Loi montre que celle-ci a pour objet d'empêcher certaines formes de discrimination dans des domaines précis. Elle ne s'applique qu'aux domaines ainsi définis.

La Partie II de la Loi assure le maintien de la Commission ontarienne des Droits de l'Homme, ci-après appelée «La Commission», qui répond au Ministre (le ministre du Travail ou tout autre membre du Conseil exécutif chargé par le lieutenant-gouverneur en conseil de l'application de la Loi) de l'administration de la Loi.

La Partie III de la Loi traite de l'examen des plaintes relatives à des procédés discriminatoires contraires au Code, de la nomination et des fonctions des comités d'enquête. L'article 12 et les dispositions pertinentes de l'art. 13 sont ainsi conçus:

[TRADUCTION] 12. (1) La Commission elle-même ou par l'entremise d'une personne désignée à cet effet, peut enquêter sur la plainte de toute personne affirmant avoir été victime de discrimination contrairement à la présente loi et doit s'efforcer de régler la question qui fait l'objet de la plainte.

(2) Chaque plainte doit être portée par écrit, en la manière prescrite par la Commission, et doit être postée ou livrée au bureau de la Commission.

13. (1) Si la Commission est incapable de régler la question qui fait l'objet de la plainte, le Ministre peut, sur la recommandation de celle-ci, nommer un comité d'enquête composé d'une personne ou plus et chargé d'enquêter sur la plainte; il doit sans délai communiquer aux parties en cause les noms des membres du comité d'enquête et il sera dès lors présumé de façon concluante que le comité d'enquête a été nommé en conformité de la présente loi.

(2) Le comité a tous les pouvoirs dont jouit un bureau de conciliation en vertu de l'article 28 du *Labour Relations Act*.

(3) Le comité doit donner aux parties toutes les occasions voulues de faire une preuve et de soumettre leurs arguments; s'il juge que la plainte est justifiée par la preuve, il doit recommander à la Commission les mesures à prendre en ce qui concerne cette plainte.

(4) Si le comité se compose de plus d'une personne, ses recommandations seront celles de la majorité de ses membres.

(5) After the board has made its recommendations, the Commission may direct it to clarify or amplify any of them, and they shall be deemed not to have been received by the Commission until they have been so clarified or amplified.

(6) The Minister, on the recommendation of the Commission, may issue whatever order he deems necessary to carry the recommendations of the board into effect, and such order is final and shall be complied with in accordance with its terms.

Part IV, s. 14, makes it an offence to contravene any provision of the Act, or any order made under the Act. Section 15 requires the written consent of the Minister for prosecution for an offence under the Act.

The complainant, Carl McKay, filed with the Commission a complaint against the appellant dated at Toronto on December 12, 1968. It alleged that the appellant "allegedly committed an unlawful act relating to housing" on or about December 11, 1968, because of race, colour and place of origin, and set out the following particulars:

On December 10, 1968, I saw an ad in the *Toronto Daily Star* for a 3 room flat for rent with private bath and kitchen at 30 Indian Road. I phoned the number given and was told the flat was still vacant. The next day when I went to the address in person I was told the flat was taken by a man I later learned was Mr. Bell, the landlord. However, when my girlfriend, Miss Nancy Sharp applied the same day after me, she was told it was still vacant. I am a Black man from Jamaica and feel that my failure to obtain accommodation was determined by factors of race, colour and place of origin.

The appellant was not furnished with a copy of this complaint until one was enclosed with a letter to him, dated March 7, 1969, by Brett W. Mann, a member of the Commission staff. In the meantime, there had been correspondence between the Commission staff and the appellant and his solicitor, William C. Cuttell.

On January 2, 1969, Mr. Mann said, in a letter to the appellant:

Further to our meeting of December 13, 1968 in which we discussed the concern brought to the

(5) Après que le comité a fait ses recommandations, la Commission peut lui donner instruction de les éclaircir ou développer; et celles-ci seront censées n'avoir été reçues par la Commission que lorsqu'elles auront été ainsi éclaircies ou développées.

(6) Le Ministre, sur la recommandation de la Commission, peut prendre tout arrêté qu'il juge nécessaire pour mettre en œuvre les recommandations du comité; cet arrêté est final et l'on doit s'y conformer selon les conditions qui y sont énoncées.

A la Partie IV, l'art. 14 édicte que commet une infraction quiconque contrevient à une disposition de la Loi ou à un arrêté pris en vertu de celle-ci. L'article 15 édicte que l'autorisation écrite du Ministre est requise si l'on veut intenter une poursuite pour une infraction prévue par la Loi.

Le plaignant, Carl McKay, a déposé une plainte contre l'appelant devant la Commission, à Toronto, le 12 décembre 1968. Il déclare dans la dite plainte que l'appelant [TRADUCTION] «aurait commis un acte illégal en matière d'habitation» le 11 décembre 1968 ou vers cette date, pour des raisons de race, de couleur et de lieu d'origine, et il y donne les détails suivants: [TRADUCTION]

Le 10 décembre 1968, j'ai vu annoncé dans le *Toronto Daily Star* un plain-pied de 3 pièces à louer, avec salle de bain privée, cuisine, au 30, chemin Indian. J'ai téléphoné au numéro donné; on m'a dit que le plain-pied était encore vacant. Le lendemain, je me suis rendu à l'adresse indiquée où un homme qui était, comme je l'ai appris par la suite, M. Bell, le propriétaire, m'a dit que le plain-pied était loué. Cependant, lorsque mon amie, M^{lle} Nancy Sharp, s'est présentée après moi, le même jour, on lui a dit qu'il était encore vacant. Je suis un Noir de la Jamaïque, et je crois que si je n'ai pas obtenu le logement, c'est pour des motifs de race, de couleur et de lieu d'origine.

L'appelant n'a pas reçu de copie de cette plainte avant qu'une copie ne soit jointe à la lettre datée du 7 mars 1969, que lui a adressée Brett W. Mann, membre du personnel de la Commission. Dans l'intervalle, le personnel de la Commission avait correspondu avec l'appelant et son procureur, William C. Cuttell.

Dans une lettre du 2 janvier 1969 adressée à l'appelant, M. Mann écrit:

[TRADUCTION] Suite à notre rencontre du 13 décembre 1968, où nous avons discuté du sujet de pré-

Commission of a Mr. Carl McKay that he had been discriminated against by you with regard to housing, this will serve to advise you of developments.

The Commission has conducted a thorough investigation into Mr. McKay's complaint and has found sufficient evidence supporting Mr. McKay's allegations of discrimination to warrant further involvement of the Commission in this matter. The Commission views this matter most seriously and I would seek to meet with you at your earliest convenience to discuss possible terms of settlement and conciliation.

Mr. Cuttell replied on January 6:

Mr. K. S. Bell has brought in to me your letter of the 2nd of January, in which you invite him to attend at your office to discuss the matter. I will be pleased to accept your invitation on his behalf, but prior to any discussion I would like clarification of the proposed meeting. You suggest a discussion of "possible terms of settlement and conciliation". Will you please, prior to any meeting between us, give me some idea of what you mean by "terms of settlement and conciliation".

From my present knowledge of the circumstances I can not see that Mr. Bell has any liability in the matter which could be the subject of any settlement and I would very much appreciate having you enlarge upon this suggestion.

On January 14, Mr. Mann wrote to Mr. Cuttell, in part, as follows:

An investigation has been conducted by the Commission into this matter and has produced sufficient evidence to justify Mr. McKay's complaint.

The Commission routinely attempts to resolve all such complaints in an amicable manner, and more formal steps, also provided for under Ontario law, are approached only as a last resort. To this end, I would invite both yourself and Mr. Bell to meet with me at a prearranged time in the Commission offices to discuss the kind of assurances that the Commission would ask to resolve such matters. Typical terms of settlement would include a written expression of apology to the complainant from Mr. Bell as well as an offer of the next available accommodation, and remunerations to the complainant for monies expended as a result of his failure to obtain accommodation at 30 Indian Road.

occupation dont un certain Carl McKay, qui se plaint de ce que vous ayez agi de façon discriminatoire envers lui en matière d'habitation, a saisi la Commission, nous désirons vous mettre au courant, par la présente, des derniers événements.

La Commission a mené une enquête approfondie sur la plainte de M. McKay; elle a recueilli à l'appui de ses allégations de discrimination des preuves suffisantes pour qu'elle doive continuer à s'occuper de l'affaire. La Commission prend la question très au sérieux et j'aimerais vous voir le plus tôt possible afin de discuter des conditions possibles de règlement et de conciliation.

Le 6 janvier, M. Cuttell répondit:

[TRADUCTION] M. K. S. Bell a porté à ma connaissance votre lettre du 2 janvier, où vous l'invitez à se rendre à votre bureau pour discuter de l'affaire. J'accepte avec plaisir votre invitation en son nom, mais j'aimerais auparavant obtenir des éclaircissements sur la rencontre projetée. Vous proposez que nous discussions des «conditions possibles de règlement et de conciliation». Avant toute rencontre, auriez-vous l'obligeance de me donner une idée de ce que vous entendez par «conditions de règlement et de conciliation»?

D'après ce que je sais des circonstances de l'affaire, je ne puis voir que M. Bell ait en l'occurrence quelque responsabilité susceptible de donner lieu à un règlement et vous m'obligeriez beaucoup en me donnant des précisions à cet égard.

Le 14 janvier, M. Mann écrivit à M. Cuttell une lettre dont voici un extrait:

[TRADUCTION] La Commission a mené une enquête sur cette affaire et a recueilli des preuves suffisantes pour justifier la plainte de M. McKay.

D'habitude, la Commission essaie de régler à l'amiable toutes les plaintes de ce genre et ne recourt qu'en dernier ressort à des procédures plus formelles, prévues par la loi ontarienne. A cette fin, je vous invite, ainsi que M. Bell, à venir me voir à une date convenue aux bureaux de la Commission pour discuter des garanties demandées dans des cas semblables. Les conditions typiques de règlement seront, entre autres, une lettre d'excuses de M. Bell au plaignant, à qui devra aussi être offert le premier logement disponible, et le remboursement des sommes dépensées par suite de l'impossibilité d'obtenir le logement du 30, chemin Indian.

Your co-operation will be greatly appreciated, and I invite you to contact me at your earliest convenience at 365-6841 to arrange a meeting for the resolution of this matter.

This was followed, on February 12, by a letter from Mr. Herbert A. Sohn, the Assistant Director of the Commission, suggesting a discussion of the matter, and advising that, failing a satisfactory response by February 21, the matter would be submitted to the Commission at its next regular meeting, on February 24.

On February 21, Mr. Cuttell wrote to the Commission stating that, after thorough discussion and investigation of the premises, he had advised the appellant that he had not contravened the Code, nor had he made himself liable for the payment of money to any person.

He suggested that the Commission, having said that it had found sufficient evidence to warrant the complaint, if it wished to carry the matter further, should proceed with a prosecution of the appellant.

On February 28, Mr. Mann wrote to the appellant to say that the Commission had agreed to seek appointment of a board of inquiry to conduct a public hearing into the matter. A copy of this letter was sent to Mr. Cuttell.

Mr. Cuttell then wrote to the Minister of Labour, on March 3, with a copy to the Commission, reviewing his correspondence with the Commission. He requested that the Minister refuse to appoint a board of inquiry, since the Commission had already investigated the matter, and a further inquiry was unnecessary. He suggested that, instead, the Minister authorize a prosecution. In the course of this letter he said:

The Commission has indicated, not only that it has evidence to support a charge under Section 3 of the Statute, but has gone so far as to suggest that it is possible to "settle" the matter by obtaining from Mr. Bell a written apology, an assurance that the accommodation will be made available in future and the payment of money. I can find nothing in the statute that creates any such liability upon any person for the breach of any of its provisions. If evidence has been obtained by the Commission indicating any breach of this Statute, it is surely improper

Votre collaboration sera grandement appréciée et je vous invite à communiquer avec moi le plus tôt possible au numéro 365-6841 pour que nous puissions fixer un rendez-vous en vue de régler cette affaire.

Par la suite, le 12 février, M. Herbert A. Sohn, directeur adjoint de la Commission, a écrit à M. Cuttell pour l'inviter à discuter l'affaire et l'aviser que si aucune réponse satisfaisante n'était reçue avant le 21 février, l'affaire serait soumise à la Commission à sa prochaine réunion régulière, le 24 février.

Le 21 février, M. Cuttell a écrit à la Commission qu'après discussion et à la suite d'une inspection approfondie de l'immeuble, il avait avisé l'appelant qu'il n'avait pas enfreint le Code et n'avait contracté aucune responsabilité l'obligeant à verser de l'argent à qui que ce soit.

Il proposa à la Commission, qui affirmait avoir recueilli des preuves suffisantes pour justifier la plainte, de poursuivre l'appelant si elle désirait pousser l'affaire plus loin.

Le 28 février, M. Mann écrivit à l'appelant que la Commission avait décidé de demander la nomination d'un comité d'enquête pour qu'une audience publique soit tenue sur le sujet de la plainte. Un double de cette lettre a été envoyé à M. Cuttell.

Ce dernier envoya alors au ministre du Travail, le 3 mars, une lettre dont il fit parvenir un double à la Commission et dans laquelle il résumait la correspondance qu'il avait échangée avec celle-ci. Il demanda au Ministre de refuser de nommer un comité d'enquête puisque la Commission avait déjà enquêté sur l'affaire et qu'une autre enquête était inutile. Il suggéra que le Ministre autorise plutôt une poursuite. Voici un extrait de cette lettre:

[TRADUCTION] La Commission a non seulement dit avoir des preuves à l'appui d'une accusation en vertu de l'article 3 de la Loi, mais elle est allée jusqu'à laisser entendre qu'il était possible de «régler» l'affaire en obtenant de M. Bell une lettre d'excuses, la garantie que le logement sera éventuellement disponible et le paiement d'une somme d'argent. Je ne puis trouver dans la Loi aucune infraction à l'une de ses dispositions. Si la Commission a recueilli des preuves indiquant une infraction à la Loi, il n'est sûrement pas correct

to suggest that the breach can be cured by the payment of money to any person, or by the other methods proposed as settlement.

On March 7, Mr. Mann wrote to the appellant, enclosing a copy of the complaint, and advising that Dean Walter Tarnopolsky had been appointed by the Minister as a board of inquiry, and advising as to the date, time and place of the hearing.

In answer to this letter, Mr. Cuttell wrote to the Commission, on March 14, stating, in part, as follows:

In your letter of January 14th you indicate that the proceedings are taken by virtue of Section 3 of the Ontario Human Rights Code. There is nothing in the complaint of Mr. McKay which makes Section 3 applicable. Furthermore, since you have conducted a "thorough investigation", the Commission must know that Section 3 is in fact, not applicable.

In any event, it is perfectly apparent that if the Commission has made a thorough investigation and has "found sufficient evidence supporting Mr. McKay's allegation..." that obviously is an end of the matter. As I have pointed out, this remedy is under Sections 14, 15 and 16 of the Statute and any further investigation of the matter is nothing more nor less than persecution directed to achieving a settlement at the expense of my client, or persecution which violates fundamental principles of justice. In either event the Board has forfeited any purported jurisdiction.

At the commencement of the hearing before the board of inquiry, Mr. Cuttell asked the board to find that it lacked jurisdiction, on the basis that s. 3 of the Code did not apply to the premises in question because they were not a "self-contained dwelling unit". Other points were also raised. The board refused to make this finding because at that stage there was no way of knowing whether the accommodation came within s. 3 or not.

An application was then made by the appellant on May 9 for an order of prohibition. In support of this motion the appellant filed his own affidavit, to which there were annexed photographs of the

de prétendre que l'infraction puisse être rachetée par le versement d'une somme d'argent à une personne, ou par les autres méthodes de règlement proposées.

Le 7 mars, M. Mann adressa à l'appelant une lettre à laquelle était jointe une copie de la plainte et où il donnait avis de la nomination, par le Ministre, du doyen Walter Tarnopolsky comme comité d'enquête, ainsi que de la date, de l'heure et du lieu de l'audition.

Voici un extrait de la réponse de M. Cuttell à la Commission, en date du 14 mars:

[TRADUCTION] Dans votre lettre du 14 janvier, vous mentionnez que les procédures sont instituées en vertu de l'article 3 du Ontario Human Rights Code. Rien dans la plainte de M. McKay ne justifie l'application de l'article 3. De plus, puisqu'elle a mené une «enquête approfondie», la Commission doit savoir que l'article 3 n'est, de fait, pas applicable.

De toute façon, il est parfaitement clair que si la Commission a mené une enquête approfondie et «recueilli à l'appui [des] allégations [de M. McKay]... des preuves suffisantes...», l'affaire est manifestement close. Comme je l'ai signalé, ce recours est prévu par les articles 14, 15 et 16 de la Loi et toute autre enquête ne constituerait ni plus ni moins qu'une persécution destinée à obtenir un règlement aux dépens de mon client, ou une persécution faite en violation des règles fondamentales de justice. Dans un cas comme dans l'autre, le comité d'enquête n'est plus compétent, à quelque titre que ce soit.

Au début de l'audition menée par le comité d'enquête, M. Cuttell a demandé à celui-ci de conclure qu'il n'était pas compétent, l'art. 3 du Code ne s'appliquant pas aux locaux en question parce qu'ils ne formaient pas un: [TRADUCTION] «logement indépendant». D'autres points ont également été soulevés. Le comité d'enquête a refusé d'en conclure ainsi pour le motif qu'à ce stade des procédures, il était impossible de savoir si l'art. 3 s'appliquait ou non au logement.

Le 9 mai, l'appelant a demandé une ordonnance de prohibition. A l'appui de sa requête, il a déposé un affidavit souscrit par lui-même, auquel étaient jointes des photographies des locaux lui appartenant.

appellant's premises. The relevant portions of that affidavit are as follows:

1. I am the owner of No. 30 Indian Road, Toronto and have lived at that address since 1957. From 1957 to 1965 I rented the lower floor of the house and lived there with my wife, during which time the owner and his wife and child occupied the upper floors.

2. I bought the house in 1965 and continued to live on the lower floor as before and rented the upper floors.

3. The upper floors consist of a flat which has its own kitchen and bathroom, a bedroom and sitting room all on the second floor and a bedroom on the third floor; the flat has no separate entrance.

4. The tenants can only get to the upper floors by entering the house through the front door and hallway and thus reaching the stairs. The hallway and stairway are not closed or separated from my living quarters.

5. Annexed to this affidavit are photographs of the said hallway and stairs. Photograph Numbered 1 is a view of the lower floor and shows my kitchen at the end of the hallway. Photograph numbered 2 is a view of the lower floor and shows the entrance to my living room. Photograph numbered 3 is a view of the second floor and shows the hallway of the tenants quarters and a stairway leading to the third floor room.

6. There are no locks on the doors of the tenants quarters and I have only an ordinary skeleton key operated lock set on the glass doors leading to my living room and a bolt on the kitchen door. I have never used the locks on my doors since 1965.

7. I am employed by Christie Bread Division of Nabisco as a shipper and I have been in that job for 18 years. I work regularly on three shifts which require me to be away from home sometimes on the 4 to 12 shift or the 12 to 8 shift, during which times my wife is alone in the house. For this reason I have to be careful about the kind of tenant I take in for the upper floors.

8. I have had four different tenants since 1965. Three of these have been married couples and the present tenant is a man of about 45 years of age. He is of Egyptian origin and is Semitic. I prefer to take as tenants only married couples or mature people.

9. On or about the 10th of December, 1968, when the flat was advertised for rent, two young negro men came to the house to inquire about it. I judged

nant. Les passages pertinents de l'affidavit sont les suivants:

[TRADUCTION] 1. Je suis propriétaire du n° 30, chemin Indian, Toronto, que j'habite depuis 1957. De 1957 à 1965, j'ai loué le rez-de-chaussée, que j'ai habité avec mon épouse; le propriétaire, son épouse et son enfant occupaient alors les étages supérieurs.

2. J'ai acheté la maison en 1965; j'ai continué à habiter le rez-de-chaussée et j'ai loué les étages supérieurs.

3. Les étages supérieurs consistent en un plain-pied comportant cuisine et salle de bain privées, une chambre à coucher et vivoir, toutes ces pièces étant au premier étage, et une chambre à coucher au deuxième; le plain-pied n'a pas d'entrée particulière.

4. Les locataires ne peuvent aller aux étages supérieurs que par la porte avant et le vestibule, ayant ainsi accès à l'escalier. Le vestibule et l'escalier ne sont pas isolés ni séparés du logement que j'habite.

5. Des photographies du vestibule et de l'escalier sont jointes au présent affidavit. Sur la photographie n° 1, on voit le rez-de-chaussée et ma cuisine au bout du vestibule. Sur la photographie n° 2, on voit le rez-de-chaussée et l'entrée de mon vivoir. La photographie n° 3 montre le premier étage, et fait voir le vestibule du logement des locataires et un escalier menant au deuxième.

6. Les portes du logement des locataires n'ont pas de serrure; les portes vitrées de mon vivoir n'ont qu'une simple serrure à clé ordinaire et la porte de la cuisine, un verrou à tige. Je ne les ai pas fermées à clé depuis 1965.

7. Je travaille comme expéditeur à la division du pain Christie de la Nabisco depuis 18 ans. Comme je travaille régulièrement durant trois postes distincts, je suis parfois absent de chez moi de 16h à minuit, ou de minuit à 8h, et mon épouse est alors seule à la maison. C'est pourquoi je dois choisir avec prudence les locataires des étages supérieurs.

8. J'ai eu quatre groupes différents de locataires depuis 1965; trois étaient des couples mariés et le locataire actuel est un homme d'environ 45 ans. C'est un Sémite d'origine égyptienne. Je préfère comme locataires des couples mariés ou des personnes d'âge mûr.

9. Le 10 décembre 1968 ou vers cette date, le logement étant à louer, deux jeunes Noirs se sont présentés chez moi à ce sujet. Ils avaient l'air

them to be about 20 to 22 years of age and thought they may have been students. I considered them to be too young and accordingly, I turned them down. I told them the flat had been previously rented because this is the simplest method and avoids discussion and argument.

10. I did not refuse to rent to the negroes because they were negroes but because they were too young and appeared to be students and I do not want young men or students as tenants, particularly because the flat is not separated from my own living quarters and is not self contained.

The material filed shows that access is available to each of the rooms occupied by the appellant from the downstairs hallway; that access to the second floor of the house is by way of a staircase leading from that hallway; and that access is gained to the upstairs rooms from a hallway there. In other words, the appellant owns a common type of house, in which some of the bedrooms on the second floor have been made into a kitchen and a sitting room.

The learned trial judge found that the accommodation available for rent was not a self-contained dwelling unit. This finding was not considered by the Court of Appeal, because it relied upon other grounds for allowing the appeal from the trial judgment.

Dealing with this issue, the learned trial judge said:

Definitions of the word "self-contained" to be found in the Oxford Dictionary, Funk and Wagnall's Dictionary, Webster's Dictionary (third edition) all indicate that the second and third storey of Mr. Bell's house do not fall within the word "self-contained". Even aside from any definition contained in any dictionary it seems clear that it is not so. A number of Scottish cases have been quoted me to the same effect including *The Trustees of the late William Cotton, Appellants, Richard Farmer, Surveyor of Taxes (Edinburgh) Respondents*, (1912-13) Scottish Session Cases page 1131; *Speevack and Robson*, (1949) S.L.T. notes of recent decisions on page 39; *The Assets Company, Limited and Ogilvie*, 34 S.L.R. 195 at 200. There is an English case which may appear to be contrary to the decisions contained in the Scottish cases, namely, *Darrall v. Whitaker and another*, 92 L.J.K.B. 882, but here it was held that the identity of the whole house had been altered.

d'avoir à peu près entre 20 et 22 ans et j'ai pensé qu'ils étaient probablement étudiants. Comme je les considérais trop jeunes, je n'ai pas voulu leur louer le logement. Je leur ai dit qu'il était déjà loué parce que c'est la façon de procéder la plus simple pour éviter les discussions et les disputes.

10. Si j'ai refusé de louer aux Noirs, ce n'est pas parce qu'ils étaient Noirs mais parce qu'ils étaient trop jeunes et semblaient être étudiants; je ne veux pas de jeunes hommes ou d'étudiants comme locataires, en particulier parce que le plain-pied n'est pas séparé du logement que j'habite et qu'il n'est pas indépendant.

D'après les documents au dossier, on peut avoir accès à chacune des pièces occupées par l'appellant en passant par le vestibule du rez-de-chaussée; on accède au premier par un escalier qui part de ce vestibule et aux pièces de l'étage supérieur par le vestibule du premier. En d'autres termes, l'appellant possède une maison ordinaire dont quelques-unes des chambres à coucher du premier ont été converties en cuisine et en vivoir.

Le savant juge de première instance a conclu que le logement à louer n'est pas un logement indépendant. La Cour d'appel n'a pas examiné cette conclusion, s'étant appuyée sur d'autres motifs pour accueillir l'appel interjeté contre le jugement de première instance.

A ce sujet, le savant juge de première instance a dit:

[TRADUCTION] Les définitions du terme «self-contained» (indépendant) dans le Oxford Dictionary, le Funk and Wagnall's Dictionary et le Webster's Dictionary (troisième édition), indiquent que les premier et deuxième étages de la maison de M. Bell ne sont pas visés par ce terme. Même si l'on fait abstraction des définitions des dictionnaires, cela semble clair. On m'a cité un certain nombre d'arrêts écossais rendus dans le même sens, dont *The Trustees of the late William Cotton, Appellants, Richard Farmer, Surveyor of Taxes (Edinburgh) Respondents*, (1912-13) Scottish Session Cases, p. 1131; *Speevack and Robson*, (1949) S.L.T., notes sur des décisions récentes, p. 39; *The Assets Company, Limited and Ogilvie*, 34 S.L.R. 195, p. 200. Il y a bien un arrêt anglais qui peut paraître contredire les décisions écossaises, soit *Darrall v. Whitaker and another*, 92 L.J.K.B. 882, mais on avait jugé dans l'arrêt en question que le caractère général de la maison avait été modifié.

Darrall v. Whitaker, and another English decision, by a single judge, *Smith v. Prime*², were both cases in which the Courts were considering the application of rent restriction legislation under the *Increase of Rent and Mortgage Interest Act, 1920*. In each case, the successful contention of the landlord was that he was not subject to the restrictions imposed by that Act because of his having made substantial alterations to the premises. In the *Darrall* case it was held that "the landlord cannot be said to increase the rent of a house which has been so substantially altered that it is no longer the same subject-matter as it was in 1914." It was only incidentally that consideration was given to s. 12(9) of the Act which said that:

This Act shall not apply to a dwelling house erected after, or in course of erection on the 2nd day of April, 1919, or to any dwelling house which has been since that date or was at that date being bona fide reconstructed by way of conversion into two or more separate and self-contained flats or tenements...

I am not prepared to accept the views expressed in those cases as to what constituted separate and self-contained flats, for the purpose of that subsection, as governing the meaning of "self-contained dwelling unit" in s. 3 of the Act.

When s. 3 of the Act was first enacted, 1961-62 (Ont.), c. 93, it prohibited the denial of occupancy because of race, creed, colour, etc. "of any apartment in any building that contains more than six self-contained dwelling units."

In 1965, by c. 85, the number "six" was reduced to "three." It was in 1967, by c. 66, that the present s. 3 was enacted.

It seems clear that the words "self-contained dwelling units", as used in the two earlier statutes, referred to dwelling units in the form of apartments in an apartment building. The present s. 3 applies to any "self-contained dwelling unit", but, in the light of the past history of the legislation,

Dans l'arrêt *Darrall v. Whitaker* et dans une autre décision anglaise rendue par un juge seul, *Smith v. Prime*², les tribunaux ont étudié la portée d'une mesure législative visant à restreindre les loyers, le *Increase of Rent and Mortgage Interest Act, 1920*. Dans chaque cas, le propriétaire a réussi à établir qu'il n'était pas assujéti aux restrictions imposées par cette Loi parce qu'il avait apporté d'importantes transformations aux locaux. Dans l'arrêt *Darrall*, il a été décidé que: [TRADUCTION] «on ne peut parler d'une hausse de loyer par le propriétaire lorsqu'il s'agit d'une maison qui a été transformée à un point tel qu'elle n'est plus la maison qui existait en 1914.» C'est de façon incidente seulement qu'a été examiné le par. (9) de l'art. 12 de la Loi, qui se lisait ainsi:

[TRADUCTION] La présente loi ne s'applique pas à une maison d'habitation construite après le 2 avril 1919 ou en voie de construction à cette date, ni à une maison d'habitation réellement reconstruite depuis cette date ou réellement en voie de reconstruction à cette date de façon à être convertie en au moins deux plain-pieds ou logements séparés et indépendants...

Je ne suis pas prêt à admettre que les opinions exprimées dans ces arrêts sur ce qui constitue un plain-pied séparé et indépendant, aux fins de ce paragraphe, régissent la signification qu'il faut donner à l'expression «logement indépendant» à l'art. 3 de la Loi.

Lorsqu'il a été décrété pour la première fois dans les Statuts de l'Ontario de 1961-62, c. 93, l'art. 3 de la Loi interdisait de refuser à une personne, pour des raisons de race, de croyances, de couleur, etc., l'occupation de [TRADUCTION] «tout appartement d'un immeuble comprenant au-delà de six logements indépendants.»

Par l'adoption du c. 85, en 1965, le nombre «six» a été réduit à «trois». C'est en 1967, par l'adoption du c. 66, que le présent art. 3 a été décrété.

Il semble clair que l'expression «logements indépendants» telle qu'elle est employée dans les deux textes antérieurs, se rapporte à des logements assimilables aux appartements d'un immeuble de rapport. Le présent art. 3 s'applique à tout [TRADUCTION] «logement indépendant», mais, compte

² (1923), 129 L.T. 441.

² (1923), 129 L.T. 441.

it would appear to me that it includes now either a self-contained house, or self-contained premises similar to an apartment in an apartment house.

In my opinion, the premises leased by the appellant located in his upstairs floors, may well be "dwelling units", but they were not "self-contained" dwelling units.

This brings me to the main issue in this appeal, which I would state as follows: If a complaint of alleged discrimination is made, which relates to a field which is not within the provisions of the Act, has the Supreme Court of Ontario the power, by an order of prohibition, to prevent proceedings for the investigation of the complaint under s. 13 of the Act?

As has already been pointed out, the purpose of the Act is to seek to obtain equality of treatment without regard to race, creed, colour, nationality, ancestry, or place of origin, and, to assist in achieving that objective, machinery has been created for the investigation of complaints of discrimination on those grounds. But the Act is specifically limited by its terms to dealing with such discrimination when it occurs in relation to defined fields of operation. It states, in terms, that it does not interfere with free expression of opinion on any subject. It does not prevent a householder from refusing to employ a domestic servant because of his antipathy to the race, colour or creed of a person seeking such employment. Similarly, it does not prevent the owner of a house containing dwelling units which are not self-contained from refusing to lease such accommodation to anyone.

When s. 12(1) states that the Commission "shall endeavour to effect a settlement of a matter complained of" it does not enable the Commission to seek to settle complaints as to discrimination in matters not within the Act because "matter complained of" refers to a complaint of discrimination "contrary to this Act."

The Minister's authority to appoint a board of inquiry on the recommendation of the Commission arises, and arises only, "if the Commission is unable to effect a settlement of the matter

tenu de l'évolution de la loi, il me paraît englober maintenant soit une maison indépendante, soit des locaux indépendants et analogues à un appartement dans un immeuble de rapport.

A mon avis, il est bien possible que les pièces des étages supérieurs louées par l'appelant soient des «logements», mais elles ne sont pas des logements «indépendants».

Cela m'amène au principal point en litige dans le présent appel, que j'énonce comme suit: si une plainte est formulée à l'égard d'une mesure discriminatoire dans un domaine non prévu par la loi, la Cour suprême de l'Ontario a-t-elle le pouvoir, par une ordonnance de prohibition, d'empêcher les procédures destinées à l'enquête sur la plainte en vertu de l'art. 13 de la Loi?

Comme il a déjà été signalé, l'objet de la Loi est de chercher à obtenir l'égalité de traitement sans distinction de race, de croyances, de couleur, de nationalité, d'ascendance, ou de lieu d'origine et, à cette fin, un mécanisme a été créé pour l'examen des plaintes imputant de la discrimination basée sur de tels motifs. Mais la portée de la Loi est expressément limitée, de par les termes employés, à la discrimination qui a lieu relativement à des domaines d'application définis. La Loi déclare expressément que ses dispositions ne portent pas atteinte à la liberté d'exprimer une opinion sur quelque sujet que ce soit. Elle n'empêche pas l'occupant d'une maison de refuser d'engager un domestique parce que sa race, sa couleur ou ses croyances lui inspirent de l'antipathie. De même, elle n'empêche pas le propriétaire d'une maison comprenant des logements non indépendants de refuser de louer ceux-ci à qui que ce soit.

Lorsque le par. (1) de l'art. 12 édicte que la Commission [TRADUCTION] «doit s'efforcer de régler la question qui fait l'objet de la plainte», il ne permet pas à celle-ci de chercher à régler des plaintes qui portent sur de la discrimination pratiquée dans des domaines non prévus par la Loi, parce que l'expression «la question qui fait l'objet de la plainte» désigne une plainte relative à de la discrimination [TRADUCTION] «contrairement à la présente Loi».

Le Ministre n'est autorisé à nommer un comité d'enquête sur la recommandation de la Commission que [TRADUCTION] «si la Commission est incapable de régler la question qui fait l'objet de

complained of", i.e., a complaint of discrimination "contrary to this Act."

The task of a board of inquiry appointed by the Minister is to investigate "the matter", i.e., to determine whether, in a matter within the purview of the Act, there has been discrimination.

In the present case the Commission was of the stated opinion that the complaint was one of discrimination contrary to the Act, and for that reason it recommended the appointment by the Minister of a board of inquiry. The respondent was convinced that the complaint did not relate to a matter within the purview of the Act. Is he precluded from having that vital issue determined in a court of law without waiting until the inquiry is conducted and until the board has determined that issue?

The risk of delay to the appellant is obvious. Under s. 13(3), if the board finds that the complaint is supported by the evidence, it must recommend to the Commission the course which ought to be taken with respect to the complaint. Under subs. (6) the Minister, on the recommendation of the Commission, may issue "whatever order he deems necessary to carry the recommendations of the board into effect."

Such an order is "final and shall be complied with in accordance with its terms."

There is no provision for any appeal from the board, or from a ministerial order under subs. (6).

In the judgment of the Court of Appeal, it was said that:

This is not to say that the board's decision, if implemented by the Minister as prescribed by the Code, or ultimately, by a summary conviction Court, would be immune from judicial review. Counsel for the Attorney-General appearing on behalf of the Commission conceded as much.

When this point was raised in this Court, counsel for the respondent did not concede that the proceedings before the board of inquiry could be subject to *certiorari*, and limited himself to sug-

la plainte», c'est-à-dire d'une plainte relative à de la discrimination [TRADUCTION] «contrairement à la présente Loi.»

Le comité d'enquête nommé par le Ministre a pour tâche d'enquêter sur «la question», c'est-à-dire de décider s'il y a eu discrimination dans un domaine prévu par la Loi.

En l'espèce, la Commission a formulé l'opinion que la plainte avait bien trait à de la discrimination contraire à la Loi; elle a donc recommandé que le Ministre nomme un comité d'enquête. L'intimé était convaincu que la plainte ne touchait pas à un domaine prévu par la Loi. Lui est-il impossible de faire déterminer ce point essentiel par une cour de justice sans attendre que l'enquête soit terminée et que le comité d'enquête ait réglé ce point?

Le péril en la demeure pour l'appellant est évident. En vertu du par. (3) de l'art. 13, si le comité d'enquête conclut que la plainte est justifiée par la preuve, il doit recommander à la Commission les mesures à prendre en ce qui concerne cette plainte. En vertu du par. (6), le Ministre, sur la recommandation de la Commission, peut prendre [TRADUCTION] «tout arrêté qu'il juge nécessaire pour mettre en œuvre les recommandations du comité».

Cet arrêté est [TRADUCTION] «final et l'on doit s'y conformer selon les conditions qui y sont énoncées».

Aucun appel n'est prévu de la décision du comité d'enquête ou d'un arrêté ministériel en vertu du par. (6).

Dans son arrêt, la Cour d'appel a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] Cela ne veut pas dire que la décision du comité d'enquête serait exempte de toute revision judiciaire s'il y était donné suite par le Ministre comme le prescrit le Code ou, en dernier lieu, par une cour de déclaration sommaire de culpabilité. L'avocat du Procureur général, qui représentait la Commission, a été d'accord là-dessus.

Lorsque ce point a été soulevé devant cette Cour, le procureur de l'intimée n'a pas admis que les procédures devant le comité d'enquête pouvaient faire l'objet d'un *certiorari*, et il s'est borné

gesting the possibility of an action for a declaratory judgment. Whether such a right would exist is questionable.

If a ministerial order is made, and a prosecution were instituted for contravening it, the issue before the Court would be only as to whether the order had been contravened and not whether the accused had been in breach of the Act in the first place.

The decision of the Court of Appeal to allow the appeal was based primarily on the proposition that the proceedings for prohibition were premature. The relevant portion of the judgment is as follows:

The learned Judge proceeded to find that the flat in Bell's premises did not come within section 3, and also held that unless a self-contained dwelling unit was involved a board of inquiry had no jurisdiction. Since Stewart J. was dealing with a motion for prohibition at a stage where the board of inquiry had merely convened and had not proceeded into the merits, his holding on jurisdiction can only be taken to mean that the board of inquiry could not, even as an initial, albeit subsequently reviewable, matter, embark on its task without having its right to do so cleared in advance, once objection was taken that the premises in question were outside the purview of the Code.

With great respect for the learned Judge, this is error on his part in principle, having regard to the terms of the Code. It is true that he assessed the character of the board of inquiry as revealed by the Code, and concluded that it exercised judicial powers, that it was the first step of a judicial process exposing Bell to a sanction, and hence it was amenable to prohibition. However, the subjection of a tribunal to prohibition cannot be generalized merely because the tribunal is a judicial or quasijudicial one. There is the additional, highly relevant question of the defect of jurisdiction on which the claim to prohibition is founded.

In the present case, if no objection can be taken to the establishment or constitution of the board of inquiry it is premature to seek to stall its proceedings at their inception on the ground of an apprehended error of law, i.e. misconstruction of a provision of the Code, which it is assumed the board will make. It appears quite plainly that what the board of in-

à émettre l'opinion qu'il y avait possibilité d'intenter une action pour jugement déclaratoire. L'existence d'un tel droit est douteuse.

Si un arrêté ministériel était rendu et que des poursuites étaient engagées pour contravention à cet arrêté ministériel, le point en litige devant la Cour serait uniquement la question de savoir s'il y a eu contravention à l'arrêté et non si l'accusé a d'abord enfreint la Loi.

La décision de la Cour d'appel d'accueillir l'appel se fondait surtout sur la proposition que les procédures en vue d'obtenir une ordonnance de prohibition étaient prématurées. Le passage pertinent de l'arrêt se lit comme suit:

[TRADUCTION] Le savant Juge a conclu que l'article 3 ne s'appliquait pas au plain-pied que louait M. Bell; il a également décidé qu'un comité d'enquête n'était compétent que s'il s'agissait d'un logement indépendant. Le Juge Stewart ayant été saisi d'une requête en prohibition à un moment où le comité d'enquête s'était simplement réuni et n'avait pas encore examiné la plainte au fond, sa décision sur la question de compétence ne peut s'interpréter que de cette façon: le comité d'enquête ne pouvait pas, même s'il s'agissait du stade initial, bien que subseq-
quemment revisable, d'une affaire, entreprendre sa tâche sans que la question de sa compétence soit d'abord élucidée, une fois que l'objection portant que le Code ne s'appliquait pas aux locaux en cause eut été faite.

Soit dit en toute déférence, le savant Juge a commis une erreur de principe, compte tenu des termes du Code. Bien sûr, le Juge a déterminé la nature du comité d'enquête et se fondant sur le Code, et conclu que celui-ci exerçait des pouvoirs judiciaires, que c'était là la première étape de procédures judiciaires exposant M. Bell à une sanction et que le tribunal pouvait donc être assujéti à une ordonnance de prohibition. Toutefois, on ne peut généraliser l'assujétissement d'un tribunal à une ordonnance de prohibition du seul fait qu'il s'agit d'un tribunal judiciaire ou quasi-judiciaire. Il y a une autre question, très pertinente, celle du défaut de compétence, sur laquelle la demande d'ordonnance de prohibition est fondée.

En l'espèce, s'il ne peut être soulevé d'objection à l'établissement ou à la constitution du comité d'enquête, il est prématuré de chercher à en bloquer les procédures dès le début dans l'appréhension d'une erreur de droit, c'est-à-dire l'interprétation erronée d'une disposition du Code, que l'on présume que le comité fera. Il paraît passablement évident que si

quiry would have been obliged to decide if it had been allowed to proceed was (1) whether there was a denial of housing accommodation; (2) whether that accommodation was covered by the Code; and (3) whether the denial in such case was by reason of the race or colour or place of origin of the complainant.

It went on to say:

The decision on whether Bell's flat is a self-contained dwelling unit depends on factual as well as constructional considerations; and it is difficult to appreciate how the learned Judge could have proceeded to a determination when there was no record taken below bearing on the issue.

With respect, I do not agree that the board could not embark on its task without having its right to do so cleared in advance once objection was taken that the premises in question were outside the purview of the Code. That objection alone would not be sufficient. The appellant might have raised the issue, but have elected to have the inquiry proceed and to await its decision. That point was dealt with in the judgment of Lord Goddard C. J. in *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.*³ In that case, the tenants of a flat applied to the rent tribunal to consider the rent of the flat. The tenants were assignees of a lease made by the owner to their assignor. Section 2(1) of the *Furnished Houses (Rent Control) Act, 1946*, provided:

Where a contract has, whether before or after the passing of this Act, been entered into whereby one person (hereinafter referred to as the "lessor") grants to another person (hereinafter referred to as the "lessee") the right to occupy as a residence a house or part of a house situated in a district in which this Act is in force in consideration of a rent which includes payment for the use of furniture or for services . . . it shall be lawful for either party to the contract or for the local authority to refer the contract to the tribunal for the district . . .

The owner applied for an order of prohibition to prohibit the tribunal from entertaining the

l'on avait permis au comité d'enquête de poursuivre, ce dernier aurait eu à décider (1) s'il y avait eu refus de louer un logement, (2) si le Code s'appliquait à ce logement, et (3) si le refus dans ce cas était dû à la race, à la couleur ou au lieu d'origine du plaignant.

La Cour a poursuivi en ces termes:

[TRADUCTION] La question de savoir si le plain-pied de M. Bell est un logement indépendant dépend de considérations aussi bien de fait que d'interprétation et il est difficile de voir comment le savant Juge aurait pu déterminer cette question, étant donné que le comité d'enquête n'avait rien consigné à ce sujet.

En toute déférence, je ne partage pas l'avis selon lequel le comité d'enquête ne pouvait entreprendre sa tâche avant que la question de sa compétence ne soit d'abord élucidée, une fois que l'objection portant que le Code ne s'appliquait pas aux locaux en cause eut été faite. Cette seule objection ne suffit pas. L'appelant aurait pu soulever ce point, et choisir de laisser l'enquête se poursuivre et attendre la décision du comité. Cette question a été traitée par Lord Goddard, Juge en chef, dans *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal, Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.*³, une affaire où les occupants d'un plain-pied avaient demandé au tribunal des loyers de se prononcer sur le loyer demandé pour l'appartement. Ils étaient concessionnaires d'un bail entre le propriétaire et leur cédant. Le paragraphe (1) de l'art. 2 du *Furnished Houses (Rent Control) Act, 1946*, disposait que:

[TRADUCTION] Lorsqu'a été passé avant ou après l'adoption de la présente loi un contrat en vertu duquel une personne (ci-après appelée le «bailleur») accorde à une autre (ci-après appelée le «preneur»), le droit d'occuper, à titre de résidence, une maison ou une partie d'une maison située dans un district où est en vigueur la présente loi, en contrepartie d'un loyer incluant un montant pour l'utilisation du mobilier ou pour la prestation de services . . . l'une ou l'autre des parties au contrat, ou l'autorité locale, peut légalement soumettre le contrat à l'examen du tribunal du district . . .

Le propriétaire demanda que soit rendue une ordonnance de prohibition interdisant au tribunal

³ [1957] 1 Q.B. 103.

³ [1957] 1 Q.B. 103.

application on the ground that the tenants were not "party to the contract" within that provision.

The order was granted. At the end of his reasons, Lord Goddard said, at p. 107:

There is only one other word I need add. Mr. Winn, who appears for the tribunal, has taken no part in the argument except to express a view, as *amicus curiae*, that it would be difficult to say that the grounds on which Mr. Ackner moved were wrong. But Mr. Winn asked us to express some opinion whether it was right for the applicants to apply to this court for prohibition or whether they ought not to have gone to the tribunal and taken the point there. Of course, they could have taken the point before the tribunal, and if the tribunal had decided in their favour, well and good. If the tribunal had decided contrary to their contention, then they would have had to come here and, instead of asking for prohibition, asked for *certiorari*; but I think it would be impossible and not at all desirable to lay down any definite rule as to when a person is to go to the tribunal or come here for prohibition where the objection is that the tribunal has no jurisdiction. Where one gets a perfectly simple, short and neat question of law as we have in the present case, it seems to me that it is quite convenient, and certainly within the power of the applicants, to come here for prohibition. That does not mean that if the tribunal, during the time leave has been given to move for prohibition and the hearing of the motion, like to continue the hearing they cannot do so; of course, if prohibition goes it will stop them from giving any decision, and if prohibition does not go they can give their decision. For myself, I would say that where there is a clear question of law not depending upon particular facts—because there is no fact in dispute in this case—there is no reason why the applicants should not come direct to this court for prohibition rather than wait to see if the decision goes against them, in which case they would have to move for *certiorari*. For these reasons, I think that prohibition must go.

It is also clear in that case that the facts giving rise to the issue of law were placed before the Court for its consideration of the motion and that they could not have been found in a record taken

de connaître de la demande pour le motif que les occupants n'étaient pas «parties au contrat» au sens de cette disposition.

L'ordonnance fut accordée. A la fin de ses motifs, Lord Goddard dit, p. 107:

[TRADUCTION] Je dois ajouter un dernier mot. M. Winn, qui comparait au nom du tribunal, n'a pris part aux débats que pour exprimer l'avis, en qualité d'*amicus curiae*, qu'il serait difficile de dire que les moyens invoqués par M. Ackner ne sont pas valables. Mais M. Winn nous a demandé de dire si, à notre avis, les requérants étaient fondés à demander une ordonnance de prohibition à cette Cour et s'ils n'auraient pas dû plutôt s'adresser au tribunal et soulever la question devant lui. Bien sûr, ils auraient pu soulever la question devant le tribunal et si ce dernier leur avait donné raison, tant mieux. Si toutefois, il leur avait donné tort, ils auraient été obligés de saisir cette Cour-ci de l'affaire et de demander une ordonnance de *certiorari* plutôt que de prohibition; mais à mon sens, il serait impossible et tout à fait inopportun d'établir une règle précise pour déterminer quand une personne qui conteste la compétence d'un tribunal doit s'adresser à celui-ci ou demander une ordonnance de prohibition en cette Cour. Lorsque se pose, comme en l'espèce, une question de droit parfaitement simple, brève et claire, il me semble tout indiqué, et certainement possible pour les requérants, de demander à cette Cour-ci de rendre une ordonnance de prohibition. Cela n'empêcherait pas le tribunal en question de poursuivre l'audition de l'affaire, s'il le désire, durant le délai accordé pour demander l'ordonnance de prohibition et pendant l'audition de la requête; bien entendu, si une ordonnance de prohibition est décernée, il ne lui sera pas possible de rendre une décision et si aucune ordonnance de prohibition n'est décernée, il pourra faire connaître sa décision. Pour ma part, je dirais que lorsque se pose une question de droit manifeste qui ne dépend pas de faits particuliers—car aucun fait n'est en litige en l'espèce—rien n'empêche les requérants de s'adresser directement à cette Cour-ci pour obtenir une ordonnance de prohibition plutôt que d'attendre de voir si la décision leur sera défavorable, éventualité qui les obligerait à demander une ordonnance de *certiorari*. Pour ces motifs, je crois qu'une ordonnance de prohibition doit être décernée.

Il ressort clairement aussi de l'affaire précitée que les faits qui avaient donné naissance à la question de droit durent être présentés à la Cour aux fins de l'examen de la requête et n'ont pu être

by the tribunal below because it had not embarked on a consideration of the matter.

In *R. v. Galvin*⁴, the High Court of Australia considered an application for prohibition. It arose as a result of an application by a trade union to a conciliation commissioner appointed under the provisions of the *Commonwealth Conciliation and Arbitration Act* for the variation of an award fixing weekly working hours at 40, by making provision for a 15-minute tea break. Section 13 of that Act provided that a conciliation commissioner was not empowered to make an order altering the standard hours of work in an industry. Section 16 provided that a conciliation commissioner might at any stage of a matter before him refer any question of law or any question as to whether he had jurisdiction in the matter before him for the opinion of the Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration.

At p. 444, the judgment of the High Court, referring to s. 16, says this:

It is argued that these provisions enable a conciliation commissioner to proceed, where his jurisdiction is challenged, subject to a reference to the Arbitration Court of the question whether he has jurisdiction or not. That court will then make a binding determination of the question and upon this his jurisdiction will depend. If the decision is that he has no jurisdiction his provisional award must be altered by him to accord with the decision. If the decision is that he has jurisdiction, then under sub-s. (5)(a) he obtains jurisdiction by virtue of the decision. What ground, it was asked, is there for supposing that the conciliation commissioner will exercise the power the summons seeks to invoke without first proceeding to obtain the decision of the Arbitration Court upon the question whether he possesses jurisdiction? If he does refer the question to the Arbitration Court then his jurisdiction will depend on the decision of that court. The answer to this argument is to be found in a number of considerations. The commissioner is not bound to refer the question to the Arbitration Court. There already exists a pronouncement of that court in favour of his jurisdiction upon which he might well be expected to act without making a reference. What the summons asks him to do is to make an order

révélés par un procès verbal émanant du tribunal d'instance inférieure, étant donné que celui-ci ne s'était pas penché sur le litige.

Dans l'arrêt *R. v. Galvin*⁴, la *High Court* australienne a examiné une demande d'ordonnance de prohibition. Cette demande faisait suite à la requête présentée par un syndicat ouvrier à un conciliateur nommé en vertu des dispositions du *Commonwealth Conciliation and Arbitration Act*, requête qui demandait que soit modifiée une sentence fixant à 40 heures le nombre des heures de travail hebdomadaire, par l'établissement d'une pause-café de 15 minutes. L'article 13 de la Loi en question édictait qu'un conciliateur n'avait pas le pouvoir de rendre une ordonnance modifiant la durée normale du travail dans une industrie. L'article 16 prévoyait qu'à tout stade d'une affaire dont il était saisi, un conciliateur pouvait soumettre à la Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration toute question de droit ou toute question mettant sa compétence en doute.

Dans son jugement, la *High Court*, se reportant à l'art. 16, dit ceci, p. 444:

[TRADUCTION] On soutient que ces dispositions permettent à un conciliateur de continuer les procédures lorsque sa compétence est contestée, sous réserve du renvoi à la Arbitration Court de la question de savoir s'il est compétent ou non en la matière. Ce tribunal rend alors à ce sujet une décision qui a force obligatoire et dont dépend la compétence du conciliateur. Si la décision est qu'il n'est pas compétent, le conciliateur doit modifier sa sentence provisoire en conformité de cette décision. Si, par contre, la décision est qu'il est compétent, dans ce cas, en vertu de l'al. a) du par. (5), il acquiert sa compétence en vertu de cette décision. Quels motifs y a-t-il, a-t-on demandé, de présumer que le conciliateur exercera le pouvoir que la citation à comparaître vise à invoquer, sans d'abord chercher à obtenir la décision de la Arbitration Court sur la question de savoir s'il est compétent. Si, de fait, il soumet la question à la Arbitration Court, sa compétence dépendra de la décision de celle-ci. On trouve réponse à cet argument dans un certain nombre de considérations. Le conciliateur n'est pas tenu de soumettre la question à la Arbitration Court. Une déclaration de ce tribunal en faveur de sa compétence existe déjà et on peut fort bien s'attendre à ce qu'il agisse en se fondant sur une telle déclaration et sans avoir recours

⁴ (1949), 77 C.L.R. 432

⁴ (1949), 77 C.L.R. 432.

which the prosecutors allege is outside his power. A person against whom a non-existent jurisdiction is invoked is not bound to wait until the tribunal decides for itself whether it has jurisdiction or obtains a decision of the question by a reference or case stated or the like. He may move at once for a prohibition.

In that case, no objection could be taken to the establishment or constitution of the tribunal concerned. The application for variation of the order was being made to a conciliation commissioner duly appointed pursuant to statutory provisions. The Act, under whose provisions he was appointed, made specific provision to enable him to refer a jurisdictional issue to the Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration. None the less, the Court felt free to decide the issue of law raised as to the powers of the tribunal, without awaiting its decision on that point, or the decision of the Court of Conciliation and Arbitration to which it might have been referred.

In that case it appears that material was placed before the Court to which the motion for prohibition was made, in the form of an affidavit.

Dealing with the writ of *certiorari*, Denning L. J., in *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal, Ex p. Shaw*⁵, said:

When *certiorari* is granted on the ground of want of jurisdiction, or bias, or fraud, affidavit evidence is not only admissible, but it is, as a rule, necessary.

In my view, it is also admissible for the purpose of raising an issue of law, on a motion for prohibition, in respect of the jurisdiction of a tribunal.

The present case raises a question of law as to the meaning of the phrase "self-contained dwelling unit." The facts involved in relation to whether or not the appellant's premises available for rent were within that phrase relate only to the structure of a building and do not involve

au renvoi. Ce que la citation à comparaître lui demande de faire, c'est de rendre une ordonnance qui, au dire des poursuivants, excède sa compétence. Celui à l'encontre duquel est invoquée une compétence inexistante n'est pas tenu d'attendre que le tribunal décide lui-même s'il est compétent ou obtienne par renvoi, exposé de cause ou autre moyen semblable une décision sur cette question. Il peut dès le début demander une ordonnance de prohibition.

Dans cette cause-là, aucune objection ne pouvait être soulevée contre l'établissement ou la constitution du tribunal concerné. C'est à un conciliateur dûment nommé en conformité des dispositions de la Loi que la demande en modification de l'ordonnance était présentée. La Loi en vertu de laquelle il avait été nommé lui permettait expressément de renvoyer une question de compétence à la Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration. Néanmoins, la Cour a estimé qu'elle pouvait décider la question de droit qui avait été soulevée relativement aux pouvoirs du tribunal sans attendre la décision de ce dernier sur ce point, ou celle de la Court of Conciliation and Arbitration, à laquelle la question aurait pu être soumise.

Dans cette cause-là, il appert que des éléments de preuve avaient été soumis, au moyen d'un affidavit, à la Cour saisie de la requête en prohibition.

Au sujet du bref de *certiorari*, Lord Denning a dit, dans l'arrêt *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal, Ex p. Shaw*⁵:

[TRADUCTION] Lorsqu'une ordonnance de *certiorari* est rendue pour défaut de compétence, partialité ou fraude, une preuve sous forme d'affidavit est non seulement recevable mais, en règle générale, nécessaire.

A mon avis, une telle preuve est également recevable lorsqu'on veut soulever une question de droit portant sur la compétence d'un tribunal, lors d'une requête en prohibition.

L'affaire qui nous occupe soulève une question de droit quant à la signification de l'expression «logement indépendant». Les faits qui sont à retenir pour déterminer si cette expression s'étend aux locaux que l'appellant voulait louer ont trait uniquement à la structure d'un immeuble et n'im-

⁵ [1952] 1 All E.R. 122 at 131.

⁵ [1952] 1 All E.R. 122, 131.

choosing between the conflicting testimony of witnesses. In a case involving a conflict of evidence a Court to which an application for prohibition was made might well decline to interfere. The position of the Court of Appeal in the present case, however, appears to be not that the learned trial judge should not have exercised his discretion to grant prohibition, but, rather, that he had no discretion to exercise.

With respect, I do not agree with this view. The powers given to a board of inquiry are to enable it to determine whether or not there has been discrimination in respect of matters within the scope of the Act. It has no power to deal with alleged discrimination in matters not within the purview of the Act or to make recommendations with respect thereto.

The Court of Appeal judgment says that the board, had it been allowed to proceed, would have been obliged to decide (1) whether there was a denial of housing accommodation, (2) whether that accommodation was covered by the Code, and (3) whether the denial was by reason of the race, colour, or place of origin of the complainant. In my opinion, item (2) would have had to be considered first, and, if the accommodation was not covered by the Act, the board would have no authority to proceed further.

Item (2) raises an issue of law respecting the scope of the operation of the Act, and on the answer to that question depends the authority of the board to inquire into the complaint of discrimination at all. The Act does not purport to place that issue within the exclusive jurisdiction of the board, and a wrong decision on it would not enable the board to proceed further.

In my opinion the appellant was not compelled to await the decision of the board on that issue before seeking to have it determined in a court of law by an application for prohibition, and the Court had jurisdiction to deal with the matter.

I would allow the appeal and restore the order made by the learned trial judge. The appellant should be entitled to his costs throughout.

pliquent pas de choix entre des témoignages contradictoires. En présence de témoignages contradictoires, la Cour saisie d'une demande d'ordonnance de prohibition peut fort bien refuser d'intervenir. En l'espèce, toutefois, la position de la Cour d'appel n'est pas, semble-t-il, que le savant juge de première instance aurait dû ne pas exercer sa discrétion pour rendre l'ordonnance de prohibition, mais plutôt qu'il n'avait aucune discrétion à cet égard.

En toute déférence, je ne partage pas cet avis. Les pouvoirs conférés à un comité d'enquête ont pour but de lui permettre de déterminer s'il y a eu de la discrimination en ce qui a trait à des domaines prévus par la Loi. Il n'a pas le pouvoir de se prononcer lorsque la discrimination dont on se plaint tombe dans un domaine non prévu par la Loi, et il ne peut faire de recommandations à cet égard.

Dans son jugement, la Cour d'appel dit que si le comité d'enquête avait été autorisé à poursuivre l'enquête, il aurait eu à décider (1) s'il y avait eu refus de louer le logement, (2) si le Code s'appliquait à ce logement, et (3) si le refus était dû à la race, à la couleur ou au lieu d'origine du plaignant. A mon avis, il fallait tout d'abord examiner le deuxième point; si la Loi ne s'appliquait pas au logement, le comité ne pouvait poursuivre l'enquête.

Le deuxième point soulève une question de droit relativement au champ d'application de la Loi; de la réponse à cette question dépend toute l'autorité du comité d'enquêter sur la plainte déclarant qu'il y a eu de la discrimination. La Loi ne prétend nullement placer cette question sous la compétence exclusive du comité; une décision erronée sur ce point ne permettrait pas à celui-ci de poursuivre l'enquête.

A mon avis, l'appellant n'était pas tenu d'attendre la décision du comité d'enquête sur ce point avant de chercher, au moyen d'une demande d'ordonnance de prohibition, à le faire décider par une cour de justice, et la cour était compétente pour connaître de l'affaire.

Je suis d'avis d'accueillir l'appel et de rétablir l'ordonnance rendue par le savant juge de première instance. L'appellant aura droit à ses dépens en toutes les Cours.

ABBOTT J. (*dissenting*)—This is an appeal by leave, from an order of the Court of Appeal for Ontario, dated November 20, 1969, allowing the appeal of the respondent Ontario Human Rights Commission from an order of prohibition made by Stewart J., dated May 9, 1969, whereby Walter S. Tarnopolsky, sitting as a board of inquiry appointed pursuant to the provisions of *The Ontario Human Rights Code, 1961-62*, as amended, was prohibited from inquiring into the complaint of one Carl McKay that he was discriminated against contrary to the provisions of the said Code with respect to the rental of certain living accommodation.

The accommodation in question is part of a three-storey dwelling, No. 30 Indian Road, Toronto, which has been owned by the appellant since July 1965. The appellant and his wife live on the lower floor and rent the upper floors. The upper floor accommodation consists of a kitchen and bathroom, a bedroom and sitting-room on the second floor, and a bedroom on the third floor. Access to the second floor is through a common entrance leading to a staircase to the upper accommodation.

On December 10, 1968, the complainant, a Jamaican, and another, in response to an advertisement placed in the daily press, sought to rent the accommodation above described and were told by the appellant it was already rented. In fact the said accommodation was not rented at that time.

On December 12, 1968, McKay filed a complaint with the Ontario Human Rights Commission alleging that the appellant, Kenneth S. Bell, refused him rental of a flat at No. 30 Indian Road, Toronto, because of his race, colour and place of origin.

On January 2, 1969, the Commission wrote the appellant with a view to arranging a meeting to endeavour by conciliation to effect a settlement of the matter complained of. The appellant, through his solicitor, requested advice as to possible terms of settlement and conciliation and was advised by the Commission that typical terms of settlement would include a written expression of apology to

LE JUGE ABBOTT (*dissident*)—Il s'agit d'un appel interjeté sur autorisation contre une ordonnance de la Cour d'appel d'Ontario du 20 novembre 1969 accueillant l'appel formé par l'intimée, la Commission ontarienne des Droits de l'Homme (Ontario Human Rights Commission), à l'encontre d'une ordonnance de prohibition datée du 9 mai 1969 par laquelle le Juge Stewart interdisait à M. Walter S. Tarnopolsky, siégeant à titre de comité d'enquête nommé en vertu des dispositions du *Ontario Human Rights Code, 1961-62*, dans sa forme modifiée, d'enquêter sur la plainte d'un dénommé Carl McKay qui soutenait avoir été victime de discrimination, en violation dudit Code, relativement à la location d'un certain logement.

Le logement en cause fait partie d'un immeuble de trois étages, sis au 30, chemin Indian, Toronto, qui appartient à l'appellant depuis juillet 1965. Celui-ci habite le rez-de-chaussée avec son épouse et loue les étages supérieurs. Le logement que renferment les étages supérieurs comprend une cuisine, une salle de bain, une chambre à coucher et un vivoir au premier étage, ainsi qu'une chambre à coucher au second. On accède au premier par une entrée commune menant à un escalier qui communique avec le logement du haut.

Le 10 décembre 1968, à la suite d'une annonce dans le journal quotidien, le plaignant, un Jamaïcain, et une autre personne, cherchèrent à louer le logement décrit ci-dessus mais apprirent de l'appellant qu'il était déjà loué. En réalité, ledit logement n'avait pas encore été loué à ce moment-là.

Le 12 décembre 1968, M. McKay déposa une plainte devant la Commission ontarienne des Droits de l'Homme déclarant que l'appellant, Kenneth S. Bell, avait refusé de lui louer un plain-pied sis au 30, chemin Indian, Toronto, à cause de sa race, de sa couleur, et de son lieu d'origine.

Le 2 janvier 1969, la Commission écrivit à l'appellant dans le but d'organiser une rencontre pour essayer de régler par la conciliation la question qui faisait l'objet de la plainte. L'appellant, par l'entremise de son procureur, demanda des renseignements sur les conditions possibles de règlement et de conciliation et fut avisé par la Commission que les conditions typiques compren-

the complainant from the appellant as well as an offer of the next available accommodation and remuneration to the complainant for moneys expended as a result of his failure to obtain accommodation at the said premises.

On February 12, 1969, the Commission further attempted to arrange an opportunity to discuss the possibilities of settlement with the appellant who, through his solicitor, suggested that if the Commission wished to carry the matter further, they proceed by way of prosecution under *The Ontario Human Rights Code, 1961-62*.

On February 24, 1969, pursuant to s. 13 of the said Code, the Commission recommended to the Minister of Labour the appointment of a board of inquiry to investigate the complaint of McKay. On March 3, 1969, the appellant, through his solicitor, requested that the Minister of Labour ignore the recommendation for appointment of a board of inquiry and instead give his consent to the prosecution of the appellant, pursuant to s. 15 of the Code.

By letter dated March 13, 1969, the Minister of Labour refused to accept the suggestion of the solicitor of the appellant to prosecute, and advised the solicitor of his appointment of a board, pursuant to the provisions of the Code, to inquire into the complaint. The appellant was notified of the said appointment in accordance with s. 13 of the Code.

On April 21, 1969, a hearing of the board of inquiry was convened by the said Walter S. Tarnopolsky at the Parliament Buildings at Queen's Park, Toronto, at which time the appellant, through his solicitor, objected to the jurisdiction of the board and moved that the board either disband or request the Minister of Labour to direct the prosecution of the respondent.

The board of inquiry rejected the motion of the appellant, ruling that the matters in issue were properly within its jurisdiction.

After this ruling and before any evidence was called in the matter, a notice of motion for an application for prohibition was served and the matter was adjourned *sine die* pending the disposition of the said motion.

On May 9, 1969, the motion was heard before Stewart J. and an order was made prohibiting

draient une lettre d'excuses adressée au plaignant par l'appelant ainsi que l'offre du prochain logement disponible et le remboursement des sommes dépensées par le plaignant pour n'avoir pu obtenir un logement à ladite adresse.

Le 12 février 1969, la Commission tenta de nouveau d'organiser une rencontre pour discuter des possibilités de règlement avec l'appelant; celui-ci, par l'entremise de son procureur, suggéra à la Commission de procéder par voie de poursuite en vertu du *Ontario Human Rights Code, 1961-62*, si elle voulait pousser l'affaire plus loin.

Le 24 février 1969, la Commission recommanda au ministre du Travail, en vertu de l'art. 13 dudit Code, la nomination d'un comité d'enquête chargé d'examiner la plainte de McKay. Le 3 mars 1969, l'appelant, par l'entremise de son procureur, demanda au ministre du Travail de passer outre à cette recommandation et d'autoriser plutôt une poursuite contre l'appelant en vertu de l'art. 15 du Code.

Par une lettre datée du 13 mars 1969, le ministre du Travail rejeta la proposition du procureur de l'appelant et avisa celui-ci de la nomination d'un comité chargé, en vertu des dispositions du Code, de faire enquête au sujet de la plainte. Ladite nomination a été notifiée à l'appelant en conformité de l'art. 13 du Code.

Le 21 avril 1969, ledit Walter S. Tarnopolsky a tenu une audience du comité d'enquête aux édifices du Parlement, à Queen's Park, Toronto; le procureur de l'appelant a alors contesté la compétence du comité d'enquête et proposé que le comité prononce sa dissolution ou demande au ministre du Travail d'ordonner que l'intimée soit poursuivie.

Le comité d'enquête a rejeté la requête de l'appelant, décidant qu'il était compétent pour entendre le litige.

A la suite de cette décision et avant la présentation de preuves, un avis de requête pour ordonnance de prohibition a été signifié et l'affaire a été ajournée *sine die* en attendant qu'une décision soit rendue sur ladite requête.

Le 9 mai 1969, le Juge Stewart entendit la requête et rendit une ordonnance interdisant à

Walter S. Tarnopolsky from further proceeding as a board of inquiry pursuant to s. 13 of *The Ontario Human Rights Code, 1961-62*.

Stewart J. was of the opinion that the board of inquiry was a judicial body and subject, as such, to an order of prohibition; that the premises of the appellant were not "self-contained" within the meaning of s. 3(a) of the Code and that the board was therefore without any jurisdiction to entertain submissions; that the views of the Commission officers on the meaning of s. 3(a) and on the question of the appellant's violation thereof could be imputed to the board and, consequently, that the board was constituted for an improper purpose and that no prior erroneous determination by the board was a necessary precondition for the issuance of the order sought.

A motion by way of appeal from the order of Stewart J. was brought before the Court of Appeal for Ontario by counsel on behalf of the Ontario Human Rights Commission, for an order setting aside the order of prohibition.

On November 20, 1969, the Court of Appeal allowed the application by way of appeal and set aside the order of prohibition. The judgment of the Court was delivered by Laskin J.A. (Gale C.J.O., Schroeder, Kelly and Evans J.J.A., concurring), and it held that since it was within the discretion of the Minister to appoint a board of inquiry rather than to proceed by way of prosecution, since the board was properly constituted under s. 13(1) of the Code, since no determination of any kind had been made by the board, which was a distinct and independent body to whom neither the views nor the conduct of the Commission officers could be attributed, and since the character of the premises herein was a question of mixed law and fact upon which no evidence had been submitted to the board, the application for prohibition was premature.

On January 27, 1970, leave was granted to appellant to appeal to this Court from the order of the Court of Appeal for Ontario.

Walter S. Tarnopolsky de continuer d'agir en qualité de comité d'enquête en vertu de l'art. 13 du *Ontario Human Rights Code, 1961-62*.

Le Juge Stewart s'est dit d'avis que le comité d'enquête est un organisme judiciaire qui, comme tel, peut être assujéti à une ordonnance de prohibition; que les locaux de l'appellant ne sont pas indépendants au sens de l'al. a) de l'art. 3 du Code et que le comité d'enquête n'est donc pas compétent pour entendre des demandes; que les vues des fonctionnaires de la Commission sur la signification de l'al. a) de l'art. 3 et sur la question de la violation dudit alinéa par l'appellant peuvent être imputées au comité d'enquête et, par conséquent, que ce dernier a été constitué à des fins non valables, et qu'aucune décision erronée de celui-ci n'est une condition préalable nécessaire à la délivrance de l'ordonnance demandée.

Le procureur de la Commission ontarienne des Droits de l'Homme a présenté à la Cour d'appel d'Ontario une requête en appel de l'ordonnance du Juge Stewart, pour que soit rendue une ordonnance infirmant l'ordonnance de prohibition.

Le 20 novembre 1969, la Cour d'appel accueillit la requête en appel et annula l'ordonnance. Le jugement de la Cour fut rendu par le Juge d'appel Laskin (le Juge en chef Gale et les Juges d'appel Schroeder, Kelly et Evans souscrivant à son avis); il fut jugé qu'étant donné que le Ministre avait le pouvoir discrétionnaire de nommer un comité d'enquête plutôt que de procéder par voie de poursuite, que le comité avait été valablement constitué en vertu du par. (1) de l'art. 13 du Code, qu'aucune décision n'avait été prise par le comité, organisme distinct et indépendant auquel ni les opinions ni le comportement des fonctionnaires de la Commission ne pouvaient être imputés, et que la nature de l'immeuble en cause était une question mixte de droit et de fait à l'égard de laquelle aucune preuve n'avait été présentée au comité d'enquête, la demande en prohibition était prématurée.

Le 27 janvier 1970, l'appellant a été autorisé à interjeter appel devant cette Cour à l'encontre de l'ordonnance de la Cour d'appel d'Ontario.

The relevant portions of s. 13 of *The Ontario Human Rights Code*, under which the board was appointed are:

13. (1) If the Commission is unable to effect a settlement of the matter complained of, the Minister may on the recommendation of the Commission appoint a board of inquiry composed of one or more persons to investigate the matter and shall forthwith communicate the names of the members of the board to the parties to the complaint, and thereupon it shall be presumed conclusively that the board was appointed in accordance with this Act.

(2) The board has all the powers of a conciliation board under section 28 of *The Labour Relations Act*.

(3) The board shall give the parties full opportunity to present evidence and to make submissions and, if it finds that the complaint is supported by the evidence, it shall recommend to the Commission the course that ought to be taken with respect to the complaint.

(6) The Minister, on the recommendation of the Commission, may issue whatever order he deems necessary to carry the recommendations of the board into effect, and such order is final and shall be complied with in accordance with its terms.

It is trite to say, of course, that Courts should refrain from invading territory properly reserved for the Legislature. That principle has often been given judicial expression, seldom better perhaps, than by McRuer C.J.H.C. in *Re Jackson et al. and Ontario Labour Relations Board*⁶:

It is not for the Courts to legislate. Under our form of Government the power of legislation is conferred on the duly-elected members of the Legislature or of Parliament within their respective jurisdictions, and it is for those duly-elected members to decide what jurisdiction will be conferred on an administrative tribunal when an administrative tribunal is set up. It is no business of the Courts to consider whether it was wise or unwise to confer the jurisdiction that has been conferred by the legislative authority. The responsibility for that rests with the electors and not with the Judges. It is, however, the duty of a superior Court to be vigilant at all times to see that the jurisdiction conferred by the Legis-

Les dispositions pertinentes de l'art. 13 du *Ontario Human Rights Code*, en vertu duquel le comité d'enquête a été nommé, sont les suivantes:

[TRADUCTION] 13. (1) Si la Commission est incapable de régler la question qui fait l'objet de la plainte, le Ministre peut, sur la recommandation de celle-ci, nommer un comité d'enquête composé d'une personne ou plus et chargé d'enquêter sur la plainte; il doit sans délai communiquer aux parties en cause les noms des membres du comité d'enquête et il sera dès lors présumé de façon concluante que le comité d'enquête a été nommé en conformité de la présente Loi.

(2) Le comité a tous les pouvoirs dont jouit un bureau de conciliation en vertu de l'article 28 du *Labour Relations Act*.

(3) Le comité doit donner aux parties toutes les occasions voulues de faire une preuve et de soumettre leurs arguments; s'il juge que la plainte est justifiée par la preuve, il doit recommander à la Commission les mesures à prendre en ce qui concerne cette plainte.

(6) Le Ministre, sur la recommandation de la Commission, peut prendre tout arrêté qu'il juge nécessaire pour mettre en œuvre les recommandations du comité; cet arrêté est final et l'on doit s'y conformer selon les conditions qui y sont énoncées.

Il va sans dire, évidemment, que les tribunaux doivent s'abstenir d'empiéter sur le domaine réservé à bon droit à la législature. Ce principe a souvent été exposé dans des décisions judiciaires, et rarement aussi bien, sans doute, que par le Juge en chef McRuer, de la Haute Cour, dans *Re Jackson et al. and Ontario Labour Relations Board*⁶:

[TRADUCTION] Il n'appartient pas aux tribunaux de légiférer. Dans notre système de gouvernement, c'est aux membres dûment élus de la législature ou du Parlement qu'est conféré le pouvoir de légiférer dans les limites de leurs juridictions respectives, et c'est à eux qu'il appartient de déterminer la compétence d'un tribunal administratif au moment de sa création. Les tribunaux n'ont pas à examiner s'il était sage ou non de conférer la compétence que l'autorité législative a conférée. Ce sont les électeurs et non les juges qui assument cette responsabilité. Toutefois, les cours supérieures ont le devoir d'être toujours vigilantes, afin de s'assurer que les tribunaux administratifs se conforment à la compétence qui leur a été conférée

⁶[1955] 3 D.L.R. 297 at 300.

⁶[1955] 3 D.L.R. 297, p. 300.

lature or by Parliament on an administrative tribunal is adhered to by the tribunal, and that it does not enter upon an inquiry that is not within its jurisdiction, or, if it enters upon an inquiry within its jurisdiction, that it does not exceed its jurisdiction, and that it does not deprive itself of jurisdiction to make a decision by doing an act that it is not authorized to do or by refusing to exercise the jurisdiction that has been conferred upon it by the legislative authority.

The language of s. 13 of *The Human Rights Code* is not ambiguous and it has not been suggested that the statute was beyond the legislative competence of the provincial legislature.

The powers of a board of inquiry appointed under s. 13 are to investigate and make such recommendations as it may see fit. It is not invested with authority to adjudicate upon anything. I can see no difference in principle between such an inquiry and those which were considered by this Court in *Guay v. Lafleur*⁷, and *Baldwin v. Pouliot*⁸.

Whatever view one may take of the desirability or efficacy of such an inquiry or of the inconvenience it may cause to persons concerned, these are questions which the Courts are not called upon to determine. The language of s. 13 is plain and, in my opinion, effect must be given to it.

In agreement with the judgment in the Court below, I would dismiss the appeal with costs.

HALL J. (*dissenting*)—I am in agreement with the reasons given by Laskin J.A. (as he then was) who delivered the judgment of the Court of Appeal. Accordingly, I would dismiss the appeal as proposed by my brother Abbott.

Appeal allowed with costs, ABBOTT and HALL JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: William C. Cuttell, Toronto.

Solicitor for the respondent: F. W. Callaghan, Toronto.

par la législature ou le Parlement, qu'ils n'instituent pas d'enquêtes pour lesquelles ils ne sont pas compétents, ou, s'ils entreprennent des enquêtes qui relèvent de leur compétence, qu'ils n'excèdent pas celle-ci, et qu'ils ne se privent pas de leurs pouvoirs de décision en accomplissant des actes qu'ils ne sont pas autorisés à accomplir ou en refusant d'exercer la compétence que l'autorité législative leur a conférée.

Les termes de l'art. 13 du *Human Rights Code* ne sont pas ambigus et l'on n'a pas exprimé l'avis que la loi était au-delà de la compétence législative de la législature provinciale.

Le comité d'enquête nommé en vertu de l'art. 13 a le pouvoir d'enquêter et de faire les recommandations qu'il juge appropriées. Il n'est pas autorisé à rendre des jugements sur quoi que ce soit. Je ne puis voir aucune différence de principe entre ce genre d'enquête et celles que cette Cour a examinées dans *Guay c. Lafleur*⁷, et *Baldwin c. Pouliot*⁸.

Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur l'opportunité ou l'efficacité d'une enquête semblable ou sur les inconvénients qu'elle peut causer aux personnes concernées, ce sont là des questions sur lesquelles les tribunaux ne sont pas appelés à se prononcer. Les termes de l'art. 13 sont clairs et, à mon avis, il faut leur donner effet.

Conformément au jugement de la Cour d'instance inférieure, je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

LE JUGE HALL (*dissident*)—Je souscris aux motifs du Juge Laskin (alors Juge d'appel) qui a rendu l'arrêt de la Cour d'appel. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter l'appel comme le propose mon collègue le Juge Abbott.

Appel accueilli avec dépens, les JUGES ABBOTT et HALL étant dissidents.

Procureur de l'appelant: William C. Cuttell, Toronto.

Procureur de l'intimée: F. W. Callaghan, Toronto.

⁷ [1965] S.C.R. 12.

⁸ [1969] S.C.R. 577.

⁷ [1965] R.C.S. 12.

⁸ [1969] R.C.S. 577.