

TAB 11

Workers' Compensation Board of British Columbia *Appellant*

v.

Guiseppe Figliola, Kimberley Sallis, Barry Dearden and British Columbia Human Rights Tribunal *Respondents*

and

Attorney General of British Columbia, Coalition of BC Businesses, Canadian Human Rights Commission, Alberta Human Rights Commission and Vancouver Area Human Rights Coalition Society *Intervenors***INDEXED AS: BRITISH COLUMBIA (WORKERS' COMPENSATION BOARD) v. FIGLIOLA****2011 SCC 52**

File No.: 33648.

2011: March 16; 2011: October 27.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Patent unreasonableness — Injured workers receiving compensation pursuant to British Columbia's Workers' Compensation Board chronic pain policy — Workers filing appeal with Board's Review Division claiming policy breached s. 8 of British Columbia Human Rights Code — Board rejecting that policy breached Human Rights Code — Workers subsequently filing complaints with Human Rights Tribunal repeating same arguments — Human Rights Tribunal deciding that this was appropriate question for Tribunal to determine — What is the scope of Tribunal's discretion to determine whether the substance of a complaint has been "appropriately dealt with" when two bodies share jurisdiction over human rights — Whether exercise of discretion by Tribunal was patently unreasonable — Human Rights

Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique *Appelante*

c.

Guiseppe Figliola, Kimberley Sallis, Barry Dearden et British Columbia Human Rights Tribunal *Intimés*

et

Procureur général de la Colombie-Britannique, Coalition of BC Businesses, Commission canadienne des droits de la personne, Alberta Human Rights Commission et Vancouver Area Human Rights Coalition Society *Intervenants***RÉPERTORIÉ : COLOMBIE-BRITANNIQUE (WORKERS' COMPENSATION BOARD) c. FIGLIOLA****2011 CSC 52**

N° du greffe : 33648.

2011 : 16 mars; 2011 : 27 octobre.

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

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

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Décision manifestement déraisonnable — Indemnisation des accidentés du travail en application de la politique de la Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique relative aux douleurs chroniques — Appel interjeté devant la Section de révision de la Commission au motif que la politique contrevient à l'art. 8 du Human Rights Code de la Colombie-Britannique — La Commission ne conclut pas à une contravention au Code — Travailleurs reprenant les mêmes arguments dans des plaintes subséquentes auprès du tribunal des droits de la personne — Le tribunal estime qu'il s'agit d'une question qu'il peut à bon droit considérer — Quelle est la portée du pouvoir discrétionnaire du tribunal de juger s'il a « été statué de façon appropriée sur le fond de la plainte » dans les cas où deux organismes

Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, ss. 8, 27(1) — Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, c. 45, s. 59.

The complainant workers suffered from chronic pain and sought compensation from British Columbia's Workers' Compensation Board. Pursuant to the Board's chronic pain policy, they received a fixed compensation award. They appealed to the Board's Review Division, arguing that a policy which set a fixed award for chronic pain was patently unreasonable, unconstitutional and discriminatory on the grounds of disability under s. 8 of the British Columbia *Human Rights Code* ("Code"). The Review Officer accepted that he had jurisdiction over the *Human Rights Code* complaint and concluded that the Board's chronic pain policy was not contrary to s. 8 of the *Code* and therefore not discriminatory.

The complainants appealed this decision to the Workers' Compensation Appeal Tribunal ("WCAT"). Before the appeal was heard, the legislation was amended removing WCAT's authority to apply the *Code*. Based on the amendments, the complainants' appeal of the Review Officer's human rights conclusions could not be heard by WCAT, but judicial review remained available. Instead of applying for judicial review, the complainants filed new complaints with the Human Rights Tribunal, repeating the same s. 8 arguments about the Board's chronic pain policy that they had made before the Review Division.

The Workers' Compensation Board brought a motion asking the Tribunal to dismiss the new complaints, arguing that under s. 27(1)(a) of the *Code*, the Tribunal had no jurisdiction, and that under s. 27(1)(f) of the *Code*, the complaints had already been "appropriately dealt with" by the Review Division. The Tribunal rejected both arguments and found that the issue raised was an appropriate question for the Tribunal to consider and that the parties to the complaints should receive the benefit of a full Tribunal hearing. On judicial review, the Tribunal's decision was set aside. The Court of Appeal, however, concluded that the Tribunal's decision was not patently unreasonable and restored its decision.

ont compétence en matière de droits de la personne? — L'exercice par le tribunal de son pouvoir discrétionnaire était-il manifestement déraisonnable? — Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 8, 27(1) — Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, ch. 45, art. 59.

Les plaignants, des travailleurs, souffraient de douleurs chroniques et ont soumis une demande d'indemnisation à la Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique (la « Commission »). En application de la politique de la Commission relative aux douleurs chroniques, les plaignants ont touché une indemnité d'un montant fixe. Ils ont interjeté appel devant la Section de révision de la Commission, soutenant que la politique de l'indemnité fixe pour les douleurs chroniques était manifestement déraisonnable, qu'elle était inconstitutionnelle et qu'elle constituait de la discrimination fondée sur la déficience interdite à l'art. 8 du *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique (« Code »). L'agent de révision, s'estimant compétent pour entendre la plainte fondée sur le *Code*, a conclu que la politique de la Commission relative à la douleur chronique n'enfreignait pas l'art. 8 du *Code* et n'était donc pas discriminatoire.

Les plaignants ont porté cette décision en appel devant le Workers' Compensation Appeal Tribunal (« WCAT »). Avant l'instruction de l'appel, une modification législative a retiré au WCAT sa compétence en matière d'application du *Code*. Du fait de cette modification, le WCAT ne pouvait plus entendre l'appel des plaignants à l'encontre des conclusions de l'agent de révision relatives aux droits de la personne, mais il était toujours loisible aux plaignants de demander un contrôle judiciaire. Ces derniers ont plutôt déposé devant le tribunal des droits de la personne (« Tribunal ») de nouvelles plaintes, reprenant au sujet de la politique de la Commission en matière de douleur chronique les mêmes arguments fondés sur l'art. 8 du *Code* que ceux qu'ils avaient soumis à la Section de révision.

La Commission a présenté au Tribunal une requête pour rejet des nouvelles plaintes, soutenant, d'une part, que le Tribunal n'avait pas compétence aux termes de l'al. 27(1)a du *Code* et, d'autre part, que la Section de révision avait déjà « statué de façon appropriée » sur le fond de la plainte suivant l'al. 27(1)f du *Code*. Le Tribunal a rejeté les deux arguments, estimant que la question soulevée était une question que le Tribunal pouvait à bon droit considérer et qu'il convenait que les parties puissent bénéficier d'une audience en bonne et due forme par le Tribunal. À l'issue d'un contrôle judiciaire, la décision du Tribunal a été annulée, mais la Cour d'appel l'a rétablie, concluant que cette décision du Tribunal n'était pas manifestement déraisonnable.

Held: The appeal should be allowed, the Tribunal's decision set aside and the complaints dismissed.

Per LeBel, Deschamps, Abella, Charron and Rothstein JJ.: Section 27(1)(f) of the *Code* is the statutory reflection of the collective principles underlying the doctrines of issue estoppel, collateral attack and abuse of process — doctrines used by the common law as vehicles to transport and deliver to the litigation process principles of finality, the avoidance of multiplicity of proceedings, and protection for the integrity of the administration of justice, all in the name of fairness.

Read as a whole, s. 27(1)(f) does not codify these actual doctrines or their technical explications, it embraces their underlying principles. As a result, the Tribunal should be guided less by precise doctrinal catechisms and more by the goals of the fairness of finality in decision-making and the avoidance of the relitigation of issues already decided by a decision-maker with the authority to resolve them. Relying on these principles will lead the Tribunal to ask itself whether there was concurrent jurisdiction to decide the issues; whether the previously decided legal issue was essentially the same as what is being complained of to the Tribunal; and whether there was an opportunity for the complainants or their privies to know the case to be met and have the chance to meet it, regardless of how closely the previous process procedurally mirrored the one the Tribunal prefers or uses itself. All of these questions go to determining whether the substance of a complaint has been “appropriately dealt with” under s. 27(1)(f). The Tribunal's strict adherence to the application of issue estoppel was an overly formalistic interpretation of s. 27(1)(f), particularly of the phrase “appropriately dealt with”, and had the effect of obstructing rather than implementing the goal of avoiding unnecessary relitigation.

Section 27(1)(f) does not represent a statutory invitation either to judicially review another tribunal's decision, or to reconsider a legitimately decided issue in order to explore whether it might yield a different outcome. The section is oriented instead towards creating territorial respect among neighbouring tribunals, including respect for their right to have their own vertical lines of review protected from lateral adjudicative poaching. When an adjudicative body decides an issue within its jurisdiction, it and the parties who participated in the process are entitled to assume that, subject to appellate or judicial review, its decision will not only be final, it will be treated as such by other adjudicative bodies.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli, la décision du Tribunal est annulée et les plaintes sont rejetées.

Les juges LeBel, Deschamps, Abella, Charron et Rothstein : L'alinéa 27(1)f codifie l'ensemble des principes sous-jacents des règles en matière de préclusion découlant d'une question déjà tranchée, de contestation indirecte et d'abus de procédure — auxquelles la common law a eu recours comme véhicule pour porter, en contexte de procédures judiciaires, les principes de caractère définitif des instances, de prévention de leur multiplication et de protection de l'intégrité de l'administration de la justice, dans chaque cas, par souci d'équité.

Considéré dans son ensemble, l'al. 27(1)f ne codifie pas les doctrines elles-mêmes ou leurs explications techniques, il en englobe les principes sous-jacents. Il s'ensuit que ce ne sont pas tant des dogmes doctrinaux précis qui devraient guider le Tribunal que les objets de la disposition, qui sont d'assurer l'équité du caractère définitif du processus décisionnel et d'éviter la remise en cause de questions déjà tranchées par un décideur ayant compétence pour en connaître. En s'appuyant sur ces principes, le Tribunal est appelé à se demander s'il existe une compétence concurrente pour statuer sur ces questions, si la question juridique tranchée par la décision antérieure était essentiellement la même que celle qui est soulevée dans la plainte dont il est saisi et si le processus antérieur, qu'il ressemble ou non à la procédure que le Tribunal préfère ou utilise lui-même, a offert la possibilité aux plaignants ou à leurs ayants droit de connaître les éléments invoqués contre eux et de les réfuter. Toutes ces questions visent à déterminer s'il « a été statué de façon appropriée » sur le fond de la plainte, le critère établi à l'al. 27(1)f. En s'en tenant à l'application stricte de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, le Tribunal a donné une interprétation trop formaliste à l'al. 27(1)f et, plus particulièrement, aux mots « a été statué de façon appropriée ». Plutôt que de donner effet à l'objectif de prévention des remises en cause inutiles, une telle interprétation y fait obstacle.

L'alinéa 27(1)f ne constitue pas une invitation au contrôle judiciaire de la décision d'un autre tribunal ou au réexamen d'une question dûment tranchée pour voir si un résultat différent pourrait en émerger. Cet alinéa vise plutôt à instaurer un respect juridictionnel entre tribunaux administratifs voisins, englobant le respect du droit à la protection de leur propre voie verticale de révision contre les empiétements indirects. L'organisme juridictionnel qui se prononce sur une question qui est de son ressort et les parties en cause doivent pouvoir tenir pour acquis que, sous réserve d'un appel ou d'un contrôle judiciaire, non seulement la décision sera-t-elle définitive, mais elle sera considérée telle par les autres organismes juridictionnels.

The discretion in s. 27(1)(f) was intended to be limited. This is based not only on the language of s. 27(1)(f) and the legislative history, but also on the character of the other six categories of complaints in s. 27(1), all of which refer to circumstances that make hearing the complaint presumptively unwarranted, such as complaints that are not within the Tribunal's jurisdiction, allege acts or omissions that do not contravene the *Code*, have no reasonable prospect of success, would not be of any benefit to the complainant or further the purposes of the *Code*, or are made for improper motives or bad faith.

What the complainants in this case were trying to do is relitigate in a different forum. Rather than challenging the Review Officer's decision through the available review route of judicial review, they started fresh proceedings before a different tribunal in search of a more favourable result. This strategy represented a "collateral appeal" to the Tribunal, the very trajectory that s. 27(1)(f) and the common law doctrines were designed to prevent. The Tribunal's analysis made it complicit in this attempt to collaterally appeal the merits of the Board's decision and decision-making process. Its analysis represents a litany of factors having to do with whether it was comfortable with the process and merits of the Review Officer's decision: it questioned whether the Review Division's process met the necessary procedural requirements; it criticized the Review Officer for the way he interpreted his human rights mandate; it held that the decision of the Review Officer was not final; it concluded that the parties were not the same before the Workers' Compensation Board as they were before the Tribunal; and it suggested that Review Officers lacked expertise in interpreting or applying the *Code*.

The standard of review designated under s. 59 of the *Administrative Tribunals Act* is patent unreasonable. Because the Tribunal based its decision to proceed with these complaints and have them relitigated on predominantly irrelevant factors and ignored its true mandate under s. 27(1)(f), its decision is patently unreasonable.

Per McLachlin C.J. and Binnie, Fish and Cromwell JJ.: Both the common law and in particular s. 27(1)(f) of the *Code* are intended to achieve the necessary balance between finality and fairness through the exercise of discretion. It is this balance which is at the heart of both

Le pouvoir discrétionnaire conféré par l'al. 27(1)(f) se voulait restreint, non seulement en raison du texte de cette disposition et de l'historique législatif, mais également de la nature des six autres catégories de plaintes mentionnées au par. 27(1), faisant chacune référence à des circonstances qui laissent présumer qu'il ne serait pas justifié d'entendre la plainte : les plaintes qui ne relèvent pas de la compétence du Tribunal, celles qui allèguent des actes ou des omissions qui ne contreviennent pas au *Code*, s'il n'existe aucune possibilité raisonnable que le plaignant ait gain de cause, si les plaintes n'apporteraient rien au plaignant et ne serviraient pas les fins poursuivies par le *Code* ou si elles ont été déposées de mauvaise foi ou à des fins illégitimes.

En l'espèce, les plaignants cherchaient à soulever de nouveau la question devant un autre forum. Plutôt que d'emprunter la voie du contrôle judiciaire, qui leur était ouverte, pour contester la décision de l'agent de révision, ils ont engagé une nouvelle instance devant un autre tribunal administratif dans l'espoir d'obtenir un résultat plus favorable. Cette stratégie constituait un « appel indirect », une démarche que l'al. 27(1)(f) et les doctrines de common law visent précisément à éviter. L'analyse du Tribunal l'a rendu complice de cette tentative de contester indirectement le bien-fondé de la décision de la Commission et du processus suivi; on y trouve une myriade de facteurs en fonction desquels le Tribunal s'est demandé s'il était à l'aise avec le processus de l'instance antérieure et avec les motifs de la décision de l'agent de révision. Il s'est demandé si le processus suivi devant la Section de révision satisfaisait aux exigences procédurales; il a critiqué l'interprétation que l'agent de révision a faite de son mandat en matière de droits de la personne; il a conclu que la décision de l'agent de révision n'était pas définitive; il a conclu que les parties qu'il avait devant lui n'étaient pas les mêmes que celles qui s'étaient présentées devant la Commission; et il a indiqué que l'agent de révision n'avait pas l'expertise voulue pour interpréter ou appliquer le *Code*.

La norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable, aux termes de l'art. 59 de l'*Administrative Tribunals Act*. Parce que la décision du Tribunal de recevoir ces plaintes et de les entendre de nouveau repose principalement sur des facteurs non pertinents et ne tient pas compte du mandat véritable que lui confère l'al. 27(1)(f), elle est manifestement déraisonnable.

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Fish et Cromwell : La common law et en particulier l'al. 27(1)(f) du *Code* tendent tous deux à la réalisation de ce nécessaire équilibre entre le caractère définitif des décisions et l'équité, et ce, par l'exercice du pouvoir discrétionnaire

the common law finality doctrines and the legislative intent in enacting s. 27(1)(f). A narrow interpretation of the Tribunal's discretion under s. 27(1)(f) does not reflect the clear legislative intent in enacting the provision. Rather, s. 27(1)(f) confers, in very broad language, a flexible discretion on the Human Rights Tribunal to enable it to achieve that balance in the multitude of contexts in which another tribunal may have dealt with a point of human rights law.

The grammatical and ordinary meaning of the words of s. 27(1)(f) support an expansive view of the discretion, not a narrow one. Nor can it be suggested that s. 27(1)(f) be read narrowly because of the character of the other six categories of discretion conferred by s. 27(1). The provision's legislative history also confirms that it was the Legislature's intent to confer a broad discretion to dismiss or not to dismiss where there had been an earlier proceeding. The intent was clearly to broaden, not to narrow, the range of factors which a tribunal could consider.

The Court's jurisprudence recognizes that, in the administrative law context, common law finality doctrines must be applied flexibly to maintain the necessary balance between finality and fairness. This is done through the exercise of discretion taking into account a wide variety of factors which are sensitive to the particular administrative law context in which the case arises and to the demands of substantial justice in the particular circumstances of each case. Finality and requiring parties to use the most appropriate mechanisms for review are of course important considerations. But they are not the only, or even the most important considerations. The need for this necessarily broader discretion in applying the finality doctrines in the administrative law setting is well illustrated by the intricate and changing procedural context in which the complainants found themselves in this case and underlines the wisdom of applying finality doctrines with considerable flexibility in the administrative law setting. The most important consideration is whether giving the earlier proceeding final and binding effect will work an injustice. If there is substantial injustice, or a serious risk of it, poor procedural choices by the complainant should generally not be fatal to an appropriate consideration of his or her complaint on its merits.

du Tribunal. C'est la recherche de cet équilibre qui est au cœur tant des doctrines de la common law relatives au caractère définitif des décisions que de l'intention du législateur en édictant l'al. 27(1)(f). En donnant une portée étroite au pouvoir discrétionnaire que l'al. 27(1)(f) confère au Tribunal, on ne tient pas compte de cette intention claire du législateur. En fait, l'al. 27(1)(f) confère en termes très larges au Tribunal un pouvoir discrétionnaire souple propre à lui permettre de réaliser cet équilibre dans la multitude de contextes où d'autres tribunaux administratifs ont pu se prononcer sur une question relevant des droits de la personne.

Le sens ordinaire et grammatical des termes de l'al. 27(1)(f) permet de donner une large portée au pouvoir discrétionnaire, non une portée restreinte. On ne peut considérer qu'il faille interpréter l'al. 27(1)(f) de façon restrictive en raison de la nature des six autres catégories de pouvoirs discrétionnaires conférés au par. 27(1). L'historique législatif de la disposition confirme également que, pour ce qui est du rejet d'une plainte ayant fait l'objet d'une instance antérieure, le législateur a voulu conférer un pouvoir discrétionnaire étendu. Le législateur voulait manifestement élargir et non rétrécir l'éventail des facteurs qu'un tribunal doit prendre en compte.

La jurisprudence de notre Cour reconnaît qu'en contexte de droit administratif, il convient d'appliquer avec souplesse les doctrines de la common law relatives au caractère définitif des décisions afin de maintenir le nécessaire équilibre entre le caractère définitif et l'équité des décisions. À cette fin, l'exercice du pouvoir discrétionnaire nécessite la prise en compte d'un large éventail de facteurs pertinents aux particularités du contexte administratif en cause et aux exigences à satisfaire pour que justice soit rendue dans les circonstances de chaque cas. Le caractère définitif de la décision et l'obligation faite aux parties de recourir aux mécanismes de révision les plus appropriés sont certes des facteurs importants, mais ils ne sont ni les seuls, ni même les plus importants. Le contexte procédural complexe et changeant en cause en l'espèce illustre bien la nécessité du recours à ce pouvoir discrétionnaire nécessairement plus étendu lorsqu'il s'agit d'appliquer les doctrines relatives au caractère définitif des décisions en contexte de droit administratif et montre qu'il n'est que sage d'appliquer avec beaucoup de souplesse, dans le contexte du droit administratif, les doctrines relatives au caractère définitif des décisions. Le facteur le plus important consiste à déterminer si une injustice peut résulter de l'attribution d'une portée définitive et exécutoire à l'instance antérieure. En cas d'injustice substantielle ou de risque sérieux d'une telle injustice, les choix procéduraux malavisés du plaignant ne devraient généralement pas sonner le glas d'un examen au fond approprié de sa plainte.

In this case, the Tribunal's decision not to dismiss the complaint under s. 27(1)(f) was patently unreasonable. While the Tribunal was entitled to take into account the alleged procedural limitations of the proceedings before the Review Officer, it committed a reversible error by basing its decision on the alleged lack of independence of the Review Officer and by ignoring the potential availability of judicial review to remedy any procedural defects. More fundamentally, it failed to consider whether the substance of the complaint had been addressed and thereby failed to take this threshold statutory requirement into account. This requires looking at such factors as the issues raised in the earlier proceedings; whether those proceedings were fair; whether the complainant had been adequately represented; whether the applicable human rights principles had been canvassed; whether an appropriate remedy had been available and whether the complainant chose the forum for the earlier proceedings. This flexible and global assessment seems to be exactly the sort of approach called for by s. 27(1)(f). The Tribunal also failed to have regard to the fundamental fairness or otherwise of the earlier proceeding. All of this led the Tribunal to give no weight at all to the interests of finality and to largely focus instead on irrelevant considerations of whether the strict elements of issue estoppel were present.

The appeal should be allowed and the application of the Workers' Compensation Board under s. 27(1)(f) should be remitted to the Tribunal for reconsideration.

Cases Cited

By Abella J.

Referred to: *Tranchemontagne v. Ontario (Director, Disability Support Program)*, 2006 SCC 14, [2006] 1 S.C.R. 513; *British Columbia (Ministry of Competition, Science & Enterprise) v. Matuszewski*, 2008 BCSC 915, 82 Admin. L.R. (4th) 308; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Workers' Compensation Appeal Tribunal (B.C.) v. Hill*, 2011 BCCA 49, 299 B.C.A.C. 129; *Berezoutskaia v. Human Rights Tribunal (B.C.)*, 2006 BCCA 95, 223 B.C.A.C. 71; *Hines v. Canpar Industries Ltd.*, 2006 BCSC 800, 55 B.C.L.R. (4th) 372; *Boucher v. Stelco Inc.*, 2005 SCC 64, [2005] 3 S.C.R. 279; *Rocois Construction Inc. v. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 440; *Angle v. Minister of National Revenue*, [1975] 2 S.C.R. 248; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Garland v. Consumers'*

En l'espèce, en refusant de rejeter la plainte en application de l'al. 27(1)f), le Tribunal a rendu une décision manifestement déraisonnable. Certes, le Tribunal pouvait tenir compte des allégations relatives aux limites procédurales du recours devant l'agent de révision, mais il a commis une erreur justifiant l'annulation de sa décision en fondant cette dernière sur le prétendu manque d'indépendance de l'agent de révision et en faisant abstraction de la possibilité de recourir au contrôle judiciaire pour corriger tout vice procédural. Plus fondamentalement encore, il n'a pas examiné s'il avait été statué sur le fond de la plainte, omettant ainsi de prendre en considération une condition imposée par la Loi. Il lui faut tenir compte d'éléments comme les questions soulevées dans l'instance antérieure et les questions de savoir si cette instance s'est déroulée de façon équitable, si le plaignant était bien représenté, si les principes applicables en matière de droits de la personne ont été examinés, si une réparation appropriée pouvait être accordée et si le choix du forum antérieur relevait du plaignant. Cette évaluation globale et souple paraît être exactement la démarche que requiert l'al. 27(1)f). En outre, le Tribunal n'a pas pris en compte l'équité, fondamentale ou autre, de l'instance antérieure. Tout cela a fait en sorte que le Tribunal n'a accordé aucun poids aux intérêts en jeu en matière de caractère définitif de la décision, et qu'il a largement fondé son analyse, plutôt, sur des facteurs non pertinents rattachés à l'existence des stricts éléments constitutifs de la préclusion fondée sur une question déjà tranchée.

Il y a lieu d'accueillir le pourvoi et de renvoyer au Tribunal, pour qu'il la réexamine, la demande de la Workers' Compensation Board présentée aux termes de l'al. 27(1)f).

Jurisprudence

Citée par la juge Abella

Arrêts mentionnés : *Tranchemontagne c. Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, 2006 CSC 14, [2006] 1 R.C.S. 513; *British Columbia (Ministry of Competition, Science & Enterprise) c. Matuszewski*, 2008 BCSC 915, 82 Admin. L.R. (4th) 308; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Workers' Compensation Appeal Tribunal (B.C.) c. Hill*, 2011 BCCA 49, 299 B.C.A.C. 129; *Berezoutskaia c. Human Rights Tribunal (B.C.)*, 2006 BCCA 95, 223 B.C.A.C. 71; *Hines c. Canpar Industries Ltd.*, 2006 BCSC 800, 55 B.C.L.R. (4th) 372; *Boucher c. Stelco Inc.*, 2005 CSC 64, [2005] 3 R.C.S. 279; *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 440; *Angle c. Ministre du Revenu National*, [1975] 2 R.C.S. 248; *Canada (Procureur général)*

Gas Co., 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *R. v. Mahalingan*, 2008 SCC 63, [2008] 3 S.C.R. 316; *Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 112 D.L.R. (4th) 683; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650.

By Cromwell J.

Referred to: *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *British Columbia (Minister of Forests) v. Bugbusters Pest Management Inc.* (1998), 50 B.C.L.R. (3d) 1; *Tranchemontagne v. Ontario (Director, Disability Support Program)*, 2006 SCC 14, [2006] 1 S.C.R. 513; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Becker v. Cariboo Chevrolet Oldsmobile Pontiac Buick GMC Ltd.*, 2006 BCSC 43, 42 Admin. L.R. (4th) 266; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Villella v. Vancouver (City)*, 2005 BCHRT 405, [2005] B.C.H.R.T.D. No. 405 (QL); *Schweneke v. Ontario* (2000), 47 O.R. (3d) 97; *Workers' Compensation Appeal Tribunal (B.C.) v. Hill*, 2011 BCCA 49, 299 B.C.A.C. 129; *Allman v. Amacon Property Management Services Inc.*, 2007 BCCA 302, 243 B.C.A.C. 52.

Statutes and Regulations Cited

Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, c. 45, ss. 44, 59.
Attorney General Statutes Amendment Act, 2007, S.B.C. 2007, c. 14, s. 3.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15.
Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 2848.
Human Rights Amendment Act, 1995, S.B.C. 1995, c. 42.
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, ss. 8, 25(2) [rep. & sub. 2002, c. 62, s. 11], (3) [rep. *idem*], 27(1), (2) [rep. & sub. *idem*, s. 12].
Human Rights Code Amendment Act, 2002, S.B.C. 2002, c. 62.
Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1996, c. 492, ss. 96.4(2), 99, 245 to 250, 251.

Authors Cited

British Columbia. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 9, 3rd Sess., 37th Parl., October 28, 2002, p. 4094.

c. TeleZone Inc., 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Garland c. Consumers' Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *R. c. Mahalingan*, 2008 CSC 63, [2008] 3 R.C.S. 316; *Rasanen c. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 112 D.L.R. (4th) 683; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650.

Citée par le juge Cromwell

Arrêts mentionnés : *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *British Columbia (Minister of Forests) c. Bugbusters Pest Management Inc.* (1998), 50 B.C.L.R. (3d) 1; *Tranchemontagne c. Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, 2006 CSC 14, [2006] 1 R.C.S. 513; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Becker c. Cariboo Chevrolet Oldsmobile Pontiac Buick GMC Ltd.*, 2006 BCSC 43, 42 Admin. L.R. (4th) 266; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Villella c. Vancouver (City)*, 2005 BCHRT 405, [2005] B.C.H.R.T.D. No. 405 (QL); *Schweneke c. Ontario* (2000), 47 O.R. (3d) 97; *Workers' Compensation Appeal Tribunal (B.C.) c. Hill*, 2011 BCCA 49, 299 B.C.A.C. 129; *Allman c. Amacon Property Management Services Inc.*, 2007 BCCA 302, 243 B.C.A.C. 52.

Lois et règlements cités

Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, ch. 45, art. 44, 59.
Attorney General Statutes Amendment Act, 2007, S.B.C. 2007, ch. 14, art. 3.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.
Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 2848.
Human Rights Amendment Act, 1995, S.B.C. 1995, ch. 42.
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 8, 25(2) [abr. & rempl. 2002, ch. 62, art. 11], (3) [abr. *idem*], 27(1), (2) [abr. & rempl. *idem*, art. 12].
Human Rights Code Amendment Act, 2002, S.B.C. 2002, ch. 62.
Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1996, ch. 492, art. 96.4(2), 99, 245 à 250, 251.

Doctrine citée

Colombic-Britannique. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 9, 3rd Sess., 37th Parl., October 28, 2002, p. 4094.

British Columbia. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 3rd Sess., 38th Parl., May 16, 2007, pp. 8088-93.

British Columbia. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 4th Sess., 35th Parl., June 22, 1995, p. 16062.

British Columbia. Workers' Compensation Board. *Rehabilitation Services and Claims Manual*, vols. I and II, updated June 2011 (online: http://www.worksafebc.com/publications/policy_manuals/rehabilitation_services_and_claims_manual/default.asp).

Lange, Donald J. *The Doctrine of Res Judicata in Canada*, 3rd ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2010.

Lovett, Deborah K., and Angela R. Westmacott. "Human Rights Review: A Background Paper", prepared for Administrative Justice Project, Ministry of Attorney General of British Columbia, 2001 (online: <http://www.llbc.leg.bc.ca/public/PubDocs/bcdocs/350060/hrr.pdf>).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Huddart, Frankel and Tysoe JJ.A.), 2010 BCCA 77, 2 B.C.L.R. (5th) 274, 316 D.L.R. (4th) 648, 284 B.C.A.C. 50, 481 W.A.C. 50, 3 Admin. L.R. (5th) 49, [2010] B.C.J. No. 259 (QL), 2010 CarswellBC 330, setting aside a decision of Stromberg-Stein J., 2009 BCSC 377, 93 B.C.L.R. (4th) 384, 96 Admin. L.R. (4th) 250, [2009] B.C.J. No. 554 (QL), 2009 CarswellBC 737. Appeal allowed.

Scott A. Nielsen and Laurel Courtenay, for the appellant.

Lindsay Waddell, James Sayre and Kevin Love, for the respondents Guiseppe Figliola, Kimberley Sallis and Barry Dearden.

Jessica M. Connell and Katherine Hardie, for the respondent the British Columbia Human Rights Tribunal.

Jonathan G. Penner, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Peter A. Gall, Q.C., and *Nitya Iyer*, for the intervener the Coalition of BC Businesses.

Sheila Osborne-Brown and Philippe Dufresne, for the intervener the Canadian Human Rights Commission.

Colombie-Britannique. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 3rd Sess., 38th Parl., May 16, 2007, pp. 8088-93.

Colombie-Britannique. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 21, 4th Sess., 35th Parl., June 22, 1995, p. 16062.

Colombie-Britannique. Workers' Compensation Board. *Rehabilitation Services and Claims Manual*, vols. I and II, updated June 2011 (online : http://www.worksafebc.com/publications/policy_manuals/rehabilitation_services_and_claims_manual/default.asp).

Lange, Donald J. *The Doctrine of Res Judicata in Canada*, 3rd ed. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2010.

Lovett, Deborah K., and Angela R. Westmacott. « Human Rights Review : A Background Paper », prepared for Administrative Justice Project, Ministry of Attorney General of British Columbia, 2001 (online : <http://www.llbc.leg.bc.ca/public/PubDocs/bcdocs/350060/hrr.pdf>).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (les juges Huddart, Frankel et Tysoe), 2010 BCCA 77, 2 B.C.L.R. (5th) 274, 316 D.L.R. (4th) 648, 284 B.C.A.C. 50, 481 W.A.C. 50, 3 Admin. L.R. (5th) 49, [2010] B.C.J. No. 259 (QL), 2010 CarswellBC 330, qui a annulé une décision de la juge Stromberg-Stein, 2009 BCSC 377, 93 B.C.L.R. (4th) 384, 96 Admin. L.R. (4th) 250, [2009] B.C.J. No. 554 (QL), 2009 CarswellBC 737. Pourvoi accueilli.

Scott A. Nielsen et Laurel Courtenay, pour l'appelante.

Lindsay Waddell, James Sayre et Kevin Love, pour les intimés Guiseppe Figliola, Kimberley Sallis et Barry Dearden.

Jessica M. Connell et Katherine Hardie, pour l'intimé British Columbia Human Rights Tribunal.

Jonathan G. Penner, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Peter A. Gall, c.r., et *Nitya Iyer*, pour l'intervenante Coalition of BC Businesses.

Sheila Osborne-Brown et Philippe Dufresne, pour l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne.

Analysis

[21] The question of jurisdiction is not seriously at issue in this appeal. Since *Tranchemontagne*, tribunals other than human rights commissions have rightly assumed that, absent legislative intent to the contrary, they have concurrent jurisdiction to apply human rights legislation. That means that at the time these complaints were brought, namely, before the amendments to the ATA removed the WCAT's human rights jurisdiction, both the Workers' Compensation Board and the Human Rights Tribunal had ostensible authority to hear human rights complaints. Since the complainants brought their complaints to the Board, and since either the Board or the Tribunal was entitled to hear the issue, the Board had jurisdiction when it decided the complainants' human rights issues. But based on their concurrent jurisdiction when this complaint was brought to the Board, there is no serious question that the Tribunal, in theory, also had authority over these human rights complaints. This means that s. 27(1)(a) of the *Code* is not in play.

[22] The question then arises: when two bodies share jurisdiction over human rights, what ought to guide the Tribunal under s. 27(1)(f) in deciding when to dismiss all or part of a complaint that has already been decided by the other tribunal?

[23] In *Matuszewski*, Pitfield J. explored the contours and concepts of this provision. In that case, the collective agreement had banned the accrual of seniority while an employee was on long-term disability. The union grieved, alleging that the provision was discriminatory. The arbitrator concluded that it was not. The union did not seek judicial review from the arbitrator's decision. One of the employees in the bargaining unit filed a complaint with the Human Rights Tribunal alleging that the same collective agreement provision was discriminatory.

Analyse

[21] La question de la compétence ne se pose pas véritablement en l'espèce. Depuis l'arrêt *Tranchemontagne*, les tribunaux administratifs autres que les commissions des droits de la personne ont raison de considérer que, lorsque le législateur n'exprime pas d'intention contraire, ils exercent une compétence concurrente en matière d'application des lois sur les droits de la personne. Il s'ensuit que, à l'époque où les plaintes en cause en l'espèce ont été déposées, soit avant que les modifications à l'ATA ne retirent au WCAT sa compétence en matière de droits de la personne, la Commission et le Tribunal avaient manifestement tous deux compétence pour entendre des plaintes en cette matière. Puisque les plaignants ont saisi la Commission, et puisque celle-ci était habilitée, tout autant que le Tribunal, à entendre l'affaire, la Commission agissait dans le cadre de sa compétence lorsqu'elle s'est prononcée sur les questions de droits de la personne. Cependant, vu leur compétence concurrente au moment où la Commission a été saisie de l'affaire, on ne peut guère douter que le Tribunal était lui aussi habilité, en théorie, à connaître de ces plaintes relatives aux droits de la personne. Par conséquent, l'al. 27(1)a) du *Code* ne joue pas en l'espèce.

[22] La question qui se pose alors est donc celle de savoir sur quoi doit se fonder le Tribunal, en cas de compétence concurrente en matière de droits de la personne, pour déterminer s'il y a lieu de rejeter une plainte en totalité ou en partie en application de l'al. 27(1)f) parce qu'un autre tribunal administratif a déjà statué sur le fond de l'affaire.

[23] Dans *Matuszewski*, le juge Pitfield a examiné les limites de cette disposition ainsi que les concepts qu'elle vise. Dans cette affaire, il était question d'une convention collective qui suspendait l'accumulation d'ancienneté pendant les périodes d'incapacité prolongée. Le syndicat avait soumis un grief fondé sur le caractère discriminatoire de la clause. L'arbitre avait toutefois conclu qu'il n'y avait pas discrimination, et le syndicat n'avait pas exercé de recours en contrôle judiciaire. Un employé de l'unité de négociation avait déposé,

The Human Rights Tribunal refused to dismiss this fresh complaint.

[24] On judicial review of the Tribunal's decision, Pitfield J. concluded that the Tribunal's refusal to dismiss the complaint was patently unreasonable. In his view, s. 27(1)(f) is the statutory mechanism through which the Tribunal can prevent conflicting decisions arising from the same issues. This flows from the concurrent jurisdiction exercised over the *Code* by the Tribunal and other tribunals. While s. 27(1)(f) does not call for a strict application of the doctrines of issue estoppel, collateral attack, or abuse of process, the principles underlying all three of these doctrines are "factors of primary importance that must be taken into account when exercising discretion under s. 27(1)(f) of the *Human Rights Code* to proceed, or to refrain from proceeding, with the hearing of a complaint" (para. 31).

[25] I agree with Pitfield J.'s conclusion that s. 27(1)(f) is the statutory reflection of the collective principles underlying those doctrines, doctrines used by the common law as vehicles to transport and deliver to the litigation process principles of finality, the avoidance of multiplicity of proceedings, and protection for the integrity of the administration of justice, all in the name of fairness. They are vibrant principles in the civil law as well (*Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, art. 2848; *Boucher v. Stelco Inc.*, 2005 SCC 64, [2005] 3 S.C.R. 279; *Rocois Construction Inc. v. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 440, at p. 448).

[26] As a result, given that multiple tribunals frequently exercise concurrent jurisdiction over the same issues, it is not surprising that the common law doctrines also find expression in the administrative law context through statutory mechanisms such as s. 27(1)(f). A brief review of these doctrines, therefore, can be of assistance in better assessing whether their underlying principles have been respected in this case.

devant le Tribunal des droits de la personne, une plainte alléguant que la même clause de la convention collective était discriminatoire. Le Tribunal a refusé de rejeter la nouvelle plainte.

[24] Saisi d'une demande de contrôle judiciaire, le juge Pitfield a conclu que la décision du Tribunal de ne pas rejeter la plainte était manifestement déraisonnable. Selon lui, l'al. 27(1)(f) est le moyen que le législateur a mis à la disposition du Tribunal pour éviter le prononcé de décisions contradictoires dans des affaires portant sur les mêmes faits, situation qui peut se produire en raison de la compétence concurrente que le Tribunal et d'autres tribunaux administratifs exercent à l'égard du *Code*. Bien que l'al. 27(1)(f) n'exige pas la stricte application des règles en matière de préclusion découlant d'une question déjà tranchée, de contestation indirecte ou d'abus de procédure, les principes fondateurs de ces trois doctrines demeurent [TRADUCTION] « des facteurs primordiaux à prendre en compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'entendre ou non une plainte conféré par l'al. 27(1)(f) du *Human Rights Code* » (par. 31).

[25] Comme le juge Pitfield, je suis d'avis que l'al. 27(1)(f) reflète l'ensemble des principes sous-jacents de ces règles, auxquelles la common law a eu recours comme véhicule pour porter, en contexte de procédures judiciaires, les principes de caractère définitif des instances, de prévention de leur multiplication et de protection de l'intégrité de l'administration de la justice, dans chaque cas, par souci d'équité. Ces principes animent également le droit civil (*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 2848; *Boucher c. Stelco Inc.*, 2005 CSC 64, [2005] 3 R.C.S. 279; *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 440, p. 448).

[26] Puisque de multiples tribunaux exercent fréquemment des compétences concurrentes quant aux mêmes questions, il n'est pas surprenant que les doctrines de common law s'appliquent également en contexte de droit administratif sous la forme de mécanismes légaux comme celui qu'établit l'al. 27(1)(f). Par conséquent, un bref examen de ces doctrines pourrait permettre de mieux évaluer si leurs principes sous-jacents ont été respectés en l'espèce.

[27] The three preconditions of issue estoppel are whether the same question has been decided; whether the earlier decision was final; and whether the parties, or their privies, were the same in both proceedings (*Angle v. Minister of National Revenue*, [1975] 2 S.C.R. 248, at p. 254). These concepts were most recently examined by this Court in *Danyluk*, where Binnie J. emphasized the importance of finality in litigation: “A litigant . . . is only entitled to one bite at the cherry. . . . Duplicative litigation, potential inconsistent results, undue costs, and inconclusive proceedings are to be avoided” (para. 18). Parties should be able to rely particularly on the conclusive nature of administrative decisions, he noted, since administrative regimes are designed to facilitate the expeditious resolution of disputes (para. 50). All of this is guided by the theory that “estoppel is a doctrine of public policy that is designed to advance the interests of justice” (para. 19).

[28] The rule against collateral attack similarly attempts to protect the fairness and integrity of the justice system by preventing duplicative proceedings. It prevents a party from using an institutional detour to attack the validity of an order by seeking a different result from a different forum, rather than through the designated appellate or judicial review route: see *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, and *Garland v. Consumers' Gas Co.*, 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629.

[29] Both collateral attack and *res judicata* received this Court's attention in *Boucher*. The Ontario Superintendent of Pensions had ordered and approved a partial wind-up report according to which members of the plan employed in Quebec were not to receive early retirement benefits, due to the operation of Quebec law. The employees were notified, but chose not to contest the Superintendent's decision to approve the report. Instead, several of them started an action against their employer in the Quebec Superior Court claiming their entitlement to early retirement benefits. LeBel J. rejected the employees'

[27] Les trois conditions d'application de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée sont que la même question ait été décidée, que la décision déjà rendue soit définitive et que les parties, ou leurs ayants droit, soient les mêmes (*Angle c. Ministre du Revenu National*, [1975] 2 R.C.S. 248, p. 254). La décision la plus récente de notre Cour sur ces notions est l'arrêt *Danyluk*; le juge Binnie y a souligné l'importance du caractère définitif des litiges : « . . . un plaideur n'a droit qu'à une seule tentative. [. . .] Les instances faisant double emploi, les risques de résultats contradictoires, les frais excessifs et les procédures non décisives doivent être évités » (par. 18). Il a indiqué que les parties devaient pouvoir être assurées du caractère définitif des décisions administratives, en particulier, parce que ces régimes visent à faciliter le règlement rapide des différends (par. 50). Tout cela repose sur le principe que « la préclusion est une doctrine d'intérêt public qui tend à favoriser les intérêts de la justice » (par. 19).

[28] La règle interdisant la contestation indirecte vise elle aussi la protection de l'équité et de l'intégrité du système judiciaire en empêchant la répétition des instances. Elle empêche les détours institutionnels ayant pour but d'attaquer la validité d'une ordonnance en tentant d'obtenir un résultat différent devant un forum différent plutôt qu'en suivant la procédure d'appel ou de contrôle judiciaire prescrite : voir *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, et *Garland c. Consumers' Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629.

[29] Dans *Boucher*, notre Cour a examiné tant la contestation indirecte que le principe de l'autorité de la chose jugée. Le surintendant des régimes de retraite de l'Ontario avait ordonné une liquidation partielle et approuvé un rapport de liquidation prévoyant que, conformément au droit québécois, les participants employés au Québec ne toucheraient pas de pension anticipée. Les employés ont été prévenus, mais ont décidé de ne pas contester la décision du surintendant d'approuver le rapport. Certains d'entre eux ont plutôt revendiqué leur droit à une pension anticipée dans une action contre leur employeur intentée en Cour supérieure du Québec.

claim. Administrative law, he noted, has review mechanisms in place for reducing error or injustice. Those are the mechanisms parties should use. The decision to pursue a court action instead of judicial review resulted in “an impermissible collateral attack on the Superintendent’s decision”:

Modern adjective law and administrative law have gradually established various appeal mechanisms and sophisticated judicial review procedures, so as to reduce the chance of errors or injustice. Even so, the parties must avail themselves of those options properly and in a timely manner. Should they fail to do so, the case law does not in most situations allow collateral attacks on final decisions [para. 35]

[30] In other words, the harm to the justice system lies not in challenging the correctness or fairness of a judicial or administrative decision in the proper forums, it comes from inappropriately circumventing them (*Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77, at para. 46).

[31] And finally, we come to the doctrine of abuse of process, which too has as its goal the protection of the fairness and integrity of the administration of justice by preventing needless multiplicity of proceedings, as was explained by Arbour J. in *Toronto (City)*. The case involved a recreation instructor who was convicted of sexually assaulting a boy under his supervision and was fired after his conviction. He grieved the dismissal. The arbitrator decided that the conviction was admissible evidence but not binding on him. As a result, he concluded that the instructor had been dismissed without cause.

[32] Arbour J. found that the arbitrator was wrong not to give full effect to the criminal conviction even though neither *res judicata* nor the rule against collateral attack strictly applied. Because the effect of the arbitrator’s decision was to relitigate

Le juge LeBel a rejeté leur prétention, indiquant que le droit administratif établit des mécanismes de révision visant à réduire les possibilités d’erreur ou d’injustice et que ce sont là les mécanismes auxquels les parties doivent avoir recours. La décision d’intenter une action plutôt que de recourir au contrôle judiciaire constituait « la contestation indirecte inadmissible de la décision du surintendant » :

Le droit judiciaire et le droit administratif modernes ont graduellement établi des mécanismes d’appel divers, voire des procédures élaborées de contrôle judiciaire, pour réduire les possibilités d’erreur ou d’injustice. Encore faut-il que les parties sachent les utiliser à bon escient et en temps opportun. À défaut, la jurisprudence ne permettra pas, en règle générale, la contestation indirecte d’une décision devenue finale [par. 35]

[30] Autrement dit, ce n’est pas la contestation du bien-fondé ou de l’équité d’une décision judiciaire ou administrative devant les forums compétents qui est préjudiciable au système judiciaire, c’est le fait d’éluder ces mécanismes de révision (*Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, par. 46).

[31] La dernière règle est celle qui régit l’abus de procédure. Elle vise aussi à protéger l’équité et l’intégrité de l’administration de la justice en empêchant le dédoublement inutile d’instances, comme l’a expliqué la juge Arbour dans *Toronto (Ville)*. Dans cette affaire, la municipalité avait congédié un instructeur en loisirs qui avait été déclaré coupable d’agression sexuelle sur la personne d’un jeune garçon confié à sa surveillance. Un grief contestant le congédiement avait été déposé, et l’arbitre qui en avait été saisi, après avoir indiqué que la déclaration de culpabilité était recevable en preuve, mais qu’elle ne le liait pas, avait jugé que l’instructeur avait été congédié sans motif valable.

[32] La juge Arbour a conclu que l’arbitre avait eu tort de ne pas donner plein effet à la déclaration de culpabilité même si, strictement parlant, les doctrines de l’autorité de la chose jugée ou de l’interdiction de la contestation indirecte ne s’appliquaient

the conviction for sexual assault, the proceeding amounted to a “blatant abuse of process” (para. 56).

[33] Even where *res judicata* is not strictly available, Arbour J. concluded, the doctrine of abuse of process can be triggered where allowing the litigation to proceed would violate principles such as “judicial economy, consistency, finality and the integrity of the administration of justice” (para. 37). She stressed the goals of avoiding inconsistency and wasting judicial and private resources:

[Even] if the same result is reached in the subsequent proceeding, the relitigation will prove to have been a waste of judicial resources as well as an unnecessary expense for the parties and possibly an additional hardship for some witnesses. Finally, if the result in the subsequent proceeding is different from the conclusion reached in the first on the very same issue, the inconsistency, in and of itself, will undermine the credibility of the entire judicial process, thereby diminishing its authority, its credibility and its aim of finality. [para. 51]

(See also *R. v. Mahalingan*, 2008 SCC 63, [2008] 3 S.C.R. 316, at para. 106, *per* Charron J.)

[34] At their heart, the foregoing doctrines exist to prevent unfairness by preventing “abuse of the decision-making process” (*Danyluk*, at para. 20; see also *Garland*, at para. 72, and *Toronto (City)*, at para. 37). Their common underlying principles can be summarized as follows:

- It is in the interests of the public and the parties that the finality of a decision can be relied on (*Danyluk*, at para. 18; *Boucher*, at para. 35).
- Respect for the finality of a judicial or administrative decision increases fairness and the integrity of the courts, administrative tribunals and the administration of justice; on the other hand, relitigation of issues that have been previously decided in an appropriate forum may undermine confidence in this fairness

pas. Parce que la décision de l'arbitre avait pour effet de remettre en cause la déclaration de culpabilité pour agression sexuelle, l'instance constituait un « abus flagrant de procédure » (par. 56).

[33] La juge Arbour a conclu que la doctrine de l'abus de procédure peut entrer en jeu, même lorsque les exigences du principe de l'autorité de la chose jugée ne sont pas strictement remplies, lorsqu'il y aurait violation de principes comme ceux « d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice » si l'instance était autorisée à aller de l'avant (par. 37). La juge a insisté sur l'importance d'éviter les contradictions et le gaspillage de ressources judiciaires et privées :

[Même] si l'instance subséquente donne lieu à une conclusion similaire, la remise en cause aura été un gaspillage de ressources judiciaires et une source de dépenses inutiles pour les parties sans compter les difficultés supplémentaires qu'elle aura pu occasionner à certains témoins. Troisièmement, si le résultat de la seconde instance diffère de la conclusion formulée à l'égard de la même question dans la première, l'incohérence, en soi, ébranlera la crédibilité de tout le processus judiciaire et en affaiblira ainsi l'autorité, la crédibilité et la vocation à l'irrévocabilité. [par. 51]

(Voir aussi *R. c. Mahalingan*, 2008 CSC 63, [2008] 3 R.C.S. 316, par. 106, la juge Charron.)

[34] Ces doctrines existent essentiellement pour prévenir l'inéquité en empêchant « les recours abusifs » (*Danyluk*, par. 20; voir aussi *Garland*, par. 72, et *Toronto (Ville)*, par. 37). On peut résumer ainsi leurs principes sous-jacents communs :

- La capacité de se fier au caractère définitif d'une décision sert l'intérêt public et celui des parties (*Danyluk*, par. 18; *Boucher*, par. 35).
- Le respect du caractère définitif d'une décision judiciaire ou administrative renforce l'équité et l'intégrité des tribunaux judiciaires et administratifs ainsi que de l'administration de la justice; à l'opposé, la remise en cause de questions déjà tranchées par un forum compétent peut miner la confiance envers l'équité et l'intégrité

and integrity by creating inconsistent results and unnecessarily duplicative proceedings (*Toronto (City)*, at paras. 38 and 51).

- The method of challenging the validity or correctness of a judicial or administrative decision should be through the appeal or judicial review mechanisms that are intended by the legislature (*Boucher*, at para. 35; *Danyluk*, at para. 74).
- Parties should not circumvent the appropriate review mechanism by using other forums to challenge a judicial or administrative decision (*TeleZone*, at para. 61; *Boucher*, at para. 35; *Garland*, at para. 72).
- Avoiding unnecessary relitigation avoids an unnecessary expenditure of resources (*Toronto (City)*, at paras. 37 and 51).

[35] These are the principles which underlie s. 27(1)(f). Singly and together, they are a rebuke to the theory that access to justice means serial access to multiple forums, or that more adjudication necessarily means more justice.

[36] Read as a whole, s. 27(1)(f) does not codify the actual doctrines or their technical explications, it embraces their underlying principles in pursuit of finality, fairness, and the integrity of the justice system by preventing unnecessary inconsistency, multiplicity and delay. That means the Tribunal should be guided less by precise doctrinal catechisms and more by the goals of the fairness of finality in decision-making and the avoidance of the relitigation of issues already decided by a decision-maker with the authority to resolve them. Justice is enhanced by protecting the expectation that parties will not be subjected to the relitigation in a different forum of matters they thought had been conclusively resolved. Forum shopping for a different and better result can be dressed up in many attractive adjectives, but fairness is not among them.

du système en créant de l'incohérence et en suscitant des recours faisant inutilement double emploi (*Toronto (Ville)*, par. 38 et 51).

- La contestation de la validité ou du bien-fondé d'une décision judiciaire ou administrative se fait au moyen de la procédure d'appel ou de contrôle judiciaire prévue par le législateur (*Boucher*, par. 35; *Danyluk*, par. 74).
- Les parties ne doivent pas éluder le mécanisme de révision prévu en s'adressant à un autre forum pour contester une décision judiciaire ou administrative (*TeleZone*, par. 61; *Boucher*, par. 35; *Garland*, par. 72).
- En évitant les remises en cause inutiles, on évite le gaspillage de ressources (*Toronto (Ville)*, par. 37 et 51).

[35] C'est sur ces principes que repose l'al. 27(1)(f). Individuellement et collectivement, ils font échec aux arguments voulant que l'accessibilité à la justice soit synonyme d'accès successifs à de multiples forums ou que plus on rend de décisions plus on s'approche de la justice.

[36] Considéré dans son ensemble, l'al. 27(1)(f) ne codifie pas les doctrines elles-mêmes ou leurs explications techniques, il en englobe les principes sous-jacents afin d'assurer le caractère définitif des instances, l'équité et l'intégrité du système judiciaire en prévenant les incohérences, les dédoublements et les délais inutiles. Il s'ensuit que ce ne sont pas tant des dogmes doctrinaux précis qui devraient guider le Tribunal que les objets de la disposition, qui sont d'assurer l'équité du caractère définitif du processus décisionnel et d'éviter la remise en cause de questions déjà tranchées par un décideur ayant compétence pour en connaître. La justice est accrue par la protection de l'attente des parties qu'elles ne soient pas sujettes à des instances supplémentaires, devant un forum différent, pour des questions qu'elles estimaient résolues définitivement. Le magasinage de forum pour que l'issue d'un litige soit différente et meilleure peut être maquillé de nombreux qualificatifs attrayants, l'équité n'en fait toutefois pas partie.