

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, acting on behalf of Caroline Charette *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec *Respondent*

and

Quebec Human Rights Tribunal, Honourable Simon Brossard, Caroline Gendreau and Stéphanie Bernstein *Interveners*

INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v. QUEBEC (HUMAN RIGHTS TRIBUNAL)

Neutral citation: 2004 SCC 40.

File No.: 29187.

2003: October 14; 2004: June 11.

Present: McLachlin C.J. and Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and Fish JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Civil rights — Human rights tribunal — Jurisdiction — Complainant leaving work on maternity leave no longer entitled to receive social assistance benefits provided to low income families with children under income security legislation — Complainant alleging discrimination on basis of sex and pregnancy — Commission des affaires sociales having jurisdiction to deal with disputes concerning ministerial decisions to discontinue a person's benefits under legislation — Whether Commission has exclusive jurisdiction over dispute — Whether Human Rights Tribunal may decide issue of alleged discrimination.

The complainant was entitled to participate in a government program called APPORT that provided social assistance benefits to low income families with children where at least one adult was receiving income from employment in the labour force. When she left work on maternity leave, she was told that she would not receive the benefits because the employment insurance benefits she would receive while on maternity leave were not

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, agissant en faveur de Caroline Charette *Appelante*

c.

Procureur général du Québec *Intimé*

et

Tribunal des droits de la personne du Québec, honorable Simon Brossard, Caroline Gendreau et Stéphanie Bernstein *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. QUÉBEC (TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE)

Référence neutre : 2004 CSC 40.

N° du greffe : 29187.

2003 : 14 octobre; 2004 : 11 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et Fish.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Libertés publiques — Tribunal des droits de la personne — Compétence — Plaignante en congé de maternité inadmissible au versement, en vertu d'une loi sur la sécurité du revenu, de prestations d'aide sociale aux familles à faible revenu ayant des enfants à charge — Allégation, par la plaignante, de discrimination fondée sur le sexe et la grossesse — Commission des affaires sociales ayant le pouvoir de statuer sur tout litige relatif à la décision du ministre de cesser de verser des prestations à une personne sous le régime de la loi — La Commission a-t-elle compétence exclusive à l'égard du litige? — Le Tribunal des droits de la personne peut-il statuer sur l'allégation de discrimination?

La plaignante était admissible au programme gouvernemental APPORT. Ce programme prévoyait le versement de prestations d'aide sociale aux familles à faible revenu ayant des enfants à charge et dont au moins un adulte touchait un revenu d'emploi. Au moment de partir en congé de maternité, la plaignante a été avisée qu'elle ne toucherait pas ces prestations pendant son congé, puisque ses prestations d'assurance-emploi ne

income from employment. She filed a complaint with the Quebec Human Rights Commission alleging discrimination on the basis of sex and pregnancy. The complaint was referred to the Human Rights Tribunal. The Tribunal rejected a motion that it decline jurisdiction on the ground that the Commission des affaires sociales (CAS) possessed exclusive jurisdiction over the dispute. The motions for judicial review and suspension of the Tribunal proceedings were later dismissed by the Superior Court. The Court of Appeal reversed the orders, holding that the Tribunal had no jurisdiction over the dispute and that the complainant's only remedy was an appeal to the CAS.

Held (McLachlin C.J. and Iacobucci and Major JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Bastarache and Arbour JJ.: The Tribunal des droits de la personne did not have jurisdiction *ratione materiae* to hear this dispute. The key issue in each case is whether the essential character of the dispute, in its factual context, arises either expressly or inferentially from a statutory scheme. Here, the essential character of the dispute consists in deciding whether the complainant qualifies for the PWA program, an issue that lies within the exclusive jurisdiction of the CAS.

Where there is a comprehensive administrative scheme, such as the one established by the *Act respecting the Commission des affaires sociales* and the *Income Security Act*, that gives a specialized administrative body and that body alone the jurisdiction to apply and interpret that scheme, this administrative body will not lose its exclusive jurisdiction simply because a case raises a human rights issue or involves declaring a legislative provision to be of no force or effect. The legislature did not make a distinction between disputes that are based on human rights grounds and those that are not. On the contrary, it has explicitly granted the CAS the power to decide questions of law arising out of the application of ss. 78 and 81 of the *Income Security Act*, this power being presumed to include the authority to declare the Minister's decision to exclude the complainant from the PWA program discriminatory and declare any provision of the *Income Security Act* contravening the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* to be of no force or effect. This authority is consistent with the intent of the Quebec legislature, which gave the Tribunal non-exclusive powers and stipulated that administrative bodies not specializing in human rights nevertheless have a duty to enforce those rights in their decisions. Finally, even if a dispute raises a question of non-compliance with obligations under the *Charter*, the resolution of this dispute requires a thorough understanding of the objectives of

constitueraient pas un revenu d'emploi. Elle a porté plainte devant la Commission des droits de la personne du Québec, alléguant avoir fait l'objet de discrimination fondée sur le sexe et sur la grossesse. La Commission a soumis la plainte au Tribunal des droits de la personne. Le Tribunal a rejeté une requête lui demandant de décliner compétence au motif que la Commission des affaires sociales (CAS) avait compétence exclusive à l'égard du litige. La Cour supérieure a rejeté les demandes de contrôle judiciaire et de suspension de l'instance devant le Tribunal. La Cour d'appel a infirmé ces ordonnances et statué que le Tribunal ne pouvait connaître du litige et que le seul recours de la plaignante était l'appel devant la CAS.

Arrêt (la juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci et Major sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

Les juges Bastarache et Arbour : Le Tribunal des droits de la personne n'avait pas compétence *ratione materiae* pour connaître du litige. La question clé dans chaque cas est de savoir si l'essence du litige, dans son contexte factuel, est expressément ou implicitement visée par un régime législatif. En l'espèce, l'essence du litige est l'admissibilité de la plaignante au programme APPORT, une question qui relève exclusivement de la compétence de la CAS.

En présence d'un régime administratif complet, tel que celui qui est établi par la *Loi sur la Commission des affaires sociales* et la *Loi sur la sécurité du revenu*, et qui confère de façon exclusive à un organisme administratif spécialisé la compétence nécessaire pour l'appliquer et l'interpréter, le simple fait de soulever une question de droits fondamentaux ou d'inopposabilité d'une disposition législative ne fait pas perdre à cet organisme sa compétence exclusive. Le législateur n'a pas fait de distinction entre les litiges qui sont fondés sur un motif relevant des droits de la personne et ceux qui ne le sont pas. Au contraire, il a expressément investi la CAS du pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l'application des art. 78 et 81 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, ce pouvoir étant présumé comprendre celui de déclarer discriminatoire la décision du ministre d'exclure la plaignante du programme APPORT et de déclarer inopposable toute disposition de la *Loi sur la sécurité du revenu* qui contreviendrait à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ce pouvoir est conforme à l'intention législative au Québec puisque le législateur a accordé un pouvoir non exclusif au Tribunal des droits de la personne et prévu que les organismes administratifs non spécialisés dans le domaine ont néanmoins le devoir de veiller au respect des droits de la personne dans leurs décisions. Enfin, même si un litige soulève un problème de non-conformité avec les obligations prévues dans la

the legislative scheme, as well as of the practical constraints related to its application and the consequences of the remedies proposed.

Per Binnie and Fish JJ.: Section 21 of the CAS Act makes it clear that the administrative appeal route for claimants dissatisfied with the Minister's discontinuance of an income security benefit is exclusive to the CAS and the jurisdiction is not overlapping or concurrent with that of any other Tribunal. While it is true that the dispute can also be viewed as a human rights claim about the validity of an aspect of the legislative scheme, the question of validity under the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* is also within the jurisdiction of the CAS, and the complainant cannot sidestep the clearly expressed will of the Quebec legislature by failing to ask for reconsideration or failing to exercise her right of administrative appeal. The legal factors that favoured the jurisdiction of the Commission in *Morin* do not apply here. First, there is no doubt that the complainant's claim is under the *Income Security Act* and that the CAS is competent to deal with it, including the *Charter* arguments. Second, the complainant here would not be represented by unions opposed, on the face of it, to her interests. Third, the CAS has jurisdiction over all relevant parties to the complaint about discontinuance of the income supplement. Fourth, while the dispute potentially affects many individuals, this is true of *Charter* claims generally, and it is a factor which the Quebec legislature inevitably took into account when it gave exclusive jurisdiction to the CAS, including jurisdiction to adjudicate *Charter* issues, subject to judicial review.

Per McLachlin C.J. and Iacobucci and Major JJ. (dissenting): To determine whether the Human Rights Tribunal has jurisdiction to decide the dispute, one must consider both the legislation conferring jurisdiction to the CAS and the nature of the dispute, taken in its factual context and viewed in its essential nature rather than formalistically. Where legislation confers exclusive jurisdiction, one must go on to determine over what the jurisdiction is exclusive. This helps ensure that jurisdictional issues are decided in a manner that is consistent with the legislative regimes governing the parties and that the tribunal with the best fit with the dispute will have jurisdiction.

Charte, son règlement exige une connaissance approfondie des objectifs du régime législatif en question, ainsi que des contraintes pratiques liées à son application et des conséquences de la réparation proposée.

Les juges Binnie et Fish : L'article 21 de la Loi sur la CAS dispose clairement que la voie d'appel administratif prévue à l'intention des demandeurs insatisfaits de la décision du ministre de ne plus verser de prestations de sécurité du revenu ne fait pas double emploi avec la compétence d'un autre tribunal, ni le lui est concomitante, la compétence de la CAS étant exclusive. Il est vrai que le litige peut également être considéré comme une allégation, fondée sur les droits de la personne, concernant la validité d'un aspect d'un régime législatif, mais la question de la validité au regard de la *Charte des droits et libertés de la personne* relève également de la compétence de la CAS. La plaignante ne peut se soustraire à la volonté manifeste du législateur québécois en omettant de demander la révision de la décision ou en s'abstenant d'exercer son droit d'appel administratif. Les facteurs juridiques militant en faveur de la compétence de la Commission dans *Morin* ne s'appliquent pas en l'espèce. Premièrement, il ne fait aucun doute que la demande de la plaignante est régie par la *Loi sur la sécurité du revenu* et que la CAS a compétence à son égard, notamment pour ce qui est des arguments fondés sur la *Charte*. Deuxièmement, la plaignante ne serait pas représentée par un syndicat dont les intérêts paraissent opposés aux siens. Troisièmement, la CAS a compétence à l'égard de toutes les parties à la plainte concernant la décision de mettre fin au versement des prestations. Quatrièmement, même si le litige peut toucher de nombreuses autres personnes, ce qui est généralement le propre des recours relatifs aux droits de la personne, c'est un facteur que le législateur québécois a forcément pris en considération lorsqu'il a attribué à la CAS une compétence exclusive, y compris le pouvoir de statuer sur des questions relatives aux droits de la personne (sous réserve d'un contrôle judiciaire).

La juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci et Major (dissidents) : Afin de déterminer si le Tribunal des droits de la personne a compétence pour statuer sur le litige, il faut examiner les dispositions législatives attribuant compétence à la CAS, de même que la nature du litige, considéré dans son contexte factuel et sous l'angle de sa nature essentielle plutôt que d'un point de vue formaliste. Lorsqu'une disposition législative confère une compétence exclusive, il faut déterminer l'objet de cette exclusivité. Cette démarche contribue à faire en sorte que les questions de compétence soient tranchées d'une manière conforme au régime législatif régissant les parties et que le tribunal présentant la plus grande adéquation avec le litige ait compétence.

Here, the legislature has granted the CAS exclusive jurisdiction to deal with disputes concerning ministerial decisions to discontinue a person's benefits under the *Income Security Act* and, in exercising its jurisdiction, the CAS has the authority to interpret and apply the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. Viewed in its essential nature, however, the dispute is about discrimination on the ground of pregnancy; it is not an appeal from a ministerial ruling on security benefits. Notwithstanding the broad grant of exclusive jurisdiction to the CAS, the *Income Security Act* does not give the CAS exclusive jurisdiction over a dispute that, viewed in its full factual matrix, is essentially a human rights claim about the validity of a law that affects the complainant and many others in her situation. The Tribunal is thus entitled to exercise jurisdiction over the claim under its governing legislation since the complainant has not pursued any other remedy. Lastly, the Tribunal seems to be the "best fit" for the dispute.

Cases Cited

By Bastarache J.

Applied: *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14; **referred to:** *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854.

By Binnie J.

Applied: *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; **referred to:** *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704.

By McLachlin C.J. (dissenting)

Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General), [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39; *Weber v. Ontario*

En l'espèce, le législateur a accordé à la CAS le pouvoir exclusif de statuer sur tout litige relatif à la décision du ministre de cesser de verser des prestations à une personne sous le régime de la *Loi sur la sécurité du revenu* et, dans l'exercice de sa compétence, la CAS a le pouvoir d'interpréter et d'appliquer la *Charte des droits et libertés de la personne*. Considéré sous l'angle de sa nature essentielle, toutefois, le litige a pour objet la discrimination fondée sur la grossesse; il ne constitue pas un appel d'une décision du ministre relative à des prestations de sécurité du revenu. Malgré le caractère général de l'attribution d'une compétence exclusive à la CAS, la *Loi sur la sécurité du revenu* n'attribue pas compétence exclusive à la CAS à l'égard d'un litige qui, vu l'ensemble des faits, constitue essentiellement une plainte en matière de droits de la personne mettant en cause la validité d'une loi touchant la plaignante et de nombreuses autres femmes dans la même situation. La plaignante n'ayant exercé aucun autre recours, le Tribunal est admis à connaître de la demande en vertu de la loi applicable. Qui plus est, le Tribunal semble présenter la plus grande adéquation avec le litige.

Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

Arrêts appliqués : *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14; **arrêts mentionnés :** *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39; *Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

Citée par le juge Binnie

Arrêt appliqué : *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; **arrêts mentionnés :** *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704.

Citée par la juge en chef McLachlin (dissidente)

Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général), [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39; *Weber c. Ontario*

Hydro, [1995] 2 S.C.R. 929; *Brunet v. Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 443.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting income security, R.S.Q., c. S-3.1.1, ss. 76, 78, 81.

Act respecting the Commission des affaires sociales, R.S.Q., c. C-34, ss. 21, 23.

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 10, 12, 49, 77(2), (4), 80.

Authors Cited

Garant, Patrice, et autres. *La Commission des affaires sociales: Tribunal administratif d'appel*. Québec: Faculté de droit, Université Laval, 1979.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [2002] R.J.Q. 583, 44 C.H.R.R. D/335, [2002] Q.J. No. 369 (QL), reversing a judgment of the Superior Court, [2000] Q.J. No. 5646 (QL). Appeal dismissed, McLachlin C.J. and Iacobucci and Major JJ. dissenting.

Béatrice Vizkelety and Christian Baillargeon, for the appellant.

Mario Normandin and Patrice Claude, for the respondent.

Georges Marceau, for the interveners.

The reasons of McLachlin C.J. and Iacobucci and Major JJ. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (dissenting) —

A. Introduction

The issue here, as in *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39 (“*Morin*”), is whether the Quebec Human Rights Tribunal is deprived of jurisdiction to decide an issue of alleged discrimination, on the ground that the legislature has conferred exclusive jurisdiction on a different tribunal, in this case the Commission des affaires sociales (“CAS”).

Hydro, [1995] 2 R.C.S. 929; *Brunet c. Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 443.

Lois et règlements cités

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 10, 12, 49, 77(2), (4), 80.

Loi sur la Commission des affaires sociales, L.R.Q., ch. C-34, art. 21, 23.

Loi sur la sécurité du revenu, L.R.Q., ch. S-3.1.1, art. 76, 78, 81.

Doctrines citées

Garant, Patrice, et autres. *La Commission des affaires sociales: Tribunal administratif d'appel*. Québec: Faculté de droit, Université Laval, 1979.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [2002] R.J.Q. 583, 44 C.H.R.R. D/335, [2002] J.Q. n° 369 (QL), qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [2000] J.Q. n° 5646 (QL). Pourvoi rejeté, la juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci et Major sont dissidents.

Béatrice Vizkelety et Christian Baillargeon, pour l'appelante.

Mario Normandin et Patrice Claude, pour l'intimé.

Georges Marceau, pour les intervenants.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Iacobucci et Major rendus par

LA JUGE EN CHEF (dissidente) —

A. Introduction

Comme dans l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39 (« *Morin* »), rendu simultanément, la question en litige est celle de savoir si le Tribunal des droits de la personne du Québec est dépouillé de son pouvoir de statuer sur une allégation de discrimination du fait que le législateur a conféré une compétence exclusive à un autre tribunal, en l'occurrence la Commission des affaires sociales (« CAS »).

2

The complainant worked in a law office earning \$22,000 a year. As such, she was entitled to participate in a government program called APPORT under the *Act respecting income security*, R.S.Q., ch. S-3.1.1 (“*Income Security Act*”). The APPORT program provided social assistance benefits to low income families with children where at least one adult was receiving income from employment in the labour force. The complainant became pregnant. She was told that when she left work on maternity leave, she would not receive these benefits because the employment insurance benefits she would receive while on maternity leave were not income from employment.

3

Although entitled to do so, the complainant did not appeal this decision to the CAS. Instead, she filed a complaint with Quebec’s Human Rights Commission alleging discrimination on the basis of sex and pregnancy contrary to ss. 10 and 12 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., ch. C-12. The Commission investigated and proposed changes to the scheme, which the responsible Minister rejected. The Commission then referred the complaint to the Human Rights Tribunal. The Attorney General of Quebec filed a motion that the Human Rights Tribunal decline jurisdiction on the ground that the CAS possessed exclusive jurisdiction over the dispute. The Human Rights Tribunal rejected the motion. The Superior Court rejected the Attorney General’s motions for judicial review and suspension of the Tribunal proceedings ([2000] Q.J. No. 5646 (QL)). The Court of Appeal reversed these orders, holding that the Human Rights Tribunal had no jurisdiction over the dispute and that the complainant’s only remedy was an appeal to the CAS ([2002] R.J.Q. 583).

4

As in *Morin*, the facts giving rise to the dispute had an importance beyond the individual claim and could be seen as representative of the complaint of a large number of individuals like Ms. Charette about a disadvantageous measure which, in their view, did not comply with the Quebec *Charter*.

B. Analysis

5

Is the jurisdiction of the Quebec Human Rights Tribunal to decide this dispute ousted because the

La plaignante travaillait pour un cabinet d’avocats et touchait un salaire annuel de 22 000 \$. Elle était donc admissible au programme gouvernemental APPORT en vertu de la *Loi sur la sécurité du revenu*, L.R.Q., ch. S-3.1.1. Ce programme prévoyait le versement de prestations d’aide sociale aux familles à faible revenu ayant des enfants à charge et dont au moins un adulte touchait un revenu d’emploi. La plaignante est tombée enceinte. On l’a avisée qu’elle ne toucherait pas ces prestations pendant son congé de maternité, puisque ses prestations d’assurance-emploi ne constitueraient pas un revenu d’emploi.

La plaignante n’a pas exercé son droit d’interjeter appel de cette décision devant la CAS. Elle a plutôt porté plainte devant la Commission des droits de la personne du Québec, alléguant avoir fait l’objet de discrimination fondée sur le sexe et sur la grossesse en contravention des art. 10 et 12 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12. La Commission a fait enquête et proposé des modifications au régime que le ministre responsable a rejetées. La Commission a ensuite soumis la plainte au Tribunal des droits de la personne. Par voie de requête, le procureur général du Québec a demandé au Tribunal de décliner compétence au motif que la CAS avait compétence exclusive à l’égard du litige. Le Tribunal l’a débouté. La Cour supérieure a également rejeté ses demandes de contrôle judiciaire et de suspension de l’instance devant le Tribunal ([2000] J.Q. n° 5646 (QL)). La Cour d’appel a infirmé ces ordonnances et statué que le Tribunal ne pouvait connaître du litige et que le seul recours de la plaignante était l’appel devant la CAS ([2002] R.J.Q. 583).

Comme dans *Morin*, les faits à l’origine du litige transcendaient la plainte individuelle et pouvaient être considérés représentatifs de la situation d’un grand nombre de personnes ayant fait l’objet, comme M^{me} Charette, d’une mesure défavorable qu’elles jugeaient contraire à la *Charte québécoise*.

B. Analyse

Le Tribunal des droits de la personne du Québec est-il dépouillé de son pouvoir de trancher le litige

legislature conferred exclusive jurisdiction on the CAS?

To answer this question we must consider the legislation conferring jurisdiction on the CAS and apply it to the dispute at issue. As discussed in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, and *Morin*, there are three possibilities. The legislature may permit different tribunals to exercise “concurrent” jurisdiction. It may require different tribunals to decide different aspects of a decision, an “overlapping” jurisdiction model. Finally, it may confer exclusive jurisdiction on a particular tribunal, with the result that only that tribunal can decide the issue.

Merely looking at the legislation cannot tell us which of these three models the legislature chose. Even if the legislation uses the word “exclusive” in describing a tribunal’s jurisdiction, a further question arises: exclusive over what? For this reason, one must consider both the legislation and the nature of the dispute, taken in its factual context and viewed in its essential nature rather than formalistically. As discussed in *Morin*, this helps ensure two things: first, that jurisdictional issues are decided in a manner that is consistent with the legislative regimes governing the parties; and second, that the tribunal with the best fit with the dispute will have jurisdiction.

Turning first to the legislation, the legislature has granted the CAS (and now the Administrative Tribunal of Quebec — the ATQ), jurisdiction under the *Income Security Act* and the *Act respecting the Commission des affaires sociales*, R.S.Q., ch. C-34, to deal with disputes concerning ministerial decisions to discontinue a person’s benefits under the *Income Security Act*. Section 76 of the *Income Security Act* provides that “[e]very person affected by a decision of the Minister . . . may, in writing, apply for a review of the decision and present observations within 90 days from the date of notice of the decision.” Under s. 78, the person may contest a decision before the CAS if

parce que le législateur a attribué compétence exclusive à la CAS?

Pour répondre à la question, il nous faut examiner les dispositions législatives attribuant compétence à la CAS et les appliquer au litige en cause. Comme il est mentionné dans les arrêts *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, et *Morin*, il y a trois possibilités. Le législateur peut autoriser différents tribunaux à exercer une compétence « concurrente ». Il peut confier à différents tribunaux le mandat de statuer sur différents volets d’une décision; il y a alors « chevauchement » de compétence. Enfin, il peut attribuer une compétence exclusive à un tribunal en particulier, auquel cas seul ce dernier peut trancher.

Le simple examen des dispositions législatives ne saurait révéler lequel de ces trois modèles le législateur a retenu. Même si l’adjectif « exclusive » y est employé pour qualifier la compétence d’un tribunal, une autre question se pose : quel est l’objet de cette exclusivité? Il faut donc se pencher à la fois sur les dispositions législatives et sur la nature du litige, considéré dans son contexte factuel et sous l’angle de sa nature essentielle plutôt que d’un point de vue formaliste. Comme je l’indique dans *Morin*, cette démarche contribue à faire en sorte, premièrement, que les questions de compétence soient tranchées d’une manière conforme au régime législatif régissant les parties et, deuxièmement, que le tribunal présentant la plus grande adéquation avec le litige ait compétence.

Tout d’abord, en ce qui concerne les dispositions applicables, le législateur a accordé à la CAS (désormais le Tribunal administratif du Québec — le TAQ), dans la *Loi sur la sécurité du revenu* et la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., ch. C-34 (la « Loi sur la CAS »), le pouvoir de statuer sur tout litige relatif à la décision du ministre de cesser de verser des prestations à une personne sous le régime de la *Loi sur la sécurité du revenu*. L’article 76 de celle-ci dispose : « Toute personne visée par une décision du ministre . . . peut par écrit, dans les 90 jours de la date à laquelle [elle] en a été avisée, en demander la révision et présenter ses observations. » L’article

6

7

8

the application was “refused on the ground that it was received after the time prescribed”. As for s. 81 of the Act, if the claimant considers himself or herself “wronged by a reviewed decision . . . [the claimant] may contest the decision before the Administrative Tribunal of Québec within 60 days of notification”. At the CAS, the emphasis is on the quick and efficacious resolution of disputes arising from administrative decisions made under specific provincial legislation or regulations; see s. 21 of the CAS Act. To this end, the CAS’s procedures are more informal than those of the traditional justice system; see P. Garant et al., *La Commission des affaires sociales: Tribunal administratif d’appel* (1979), at pp. 103-4.

9

The Act respecting the Commission des affaires sociales provides at s. 21 that the administrative appeal route for dissatisfied claimants is not overlapping or concurrent with the courts or other tribunals, but is exclusive to the CAS:

The object of the Commission [now the ATQ] is to hear, to the exclusion of every other commission, tribunal, board or body, except as regards the requests contemplated in paragraph *d* of this section:

(a) the appeals brought under section 78 or section 81 of the Act respecting income security . . . [Emphasis added.]

10

In exercising its jurisdiction, the CAS has the authority to interpret and apply the Quebec *Charter*: see s. 23 of the CAS Act. This said, the CAS does not possess any particular expertise in dealing with human rights issues. The Quebec Court of Appeal explained the limited expertise of the CAS as follows in *Brunet v. Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 443, at p. 450, *per* Baudouin J.A.:

[TRANSLATION] [T]he Commission des affaires sociales is truly a specialized and technical tribunal. Even though it has jurisdiction with respect to several statutes, it possesses a specialized expertise and vocation: it sits, for example, in specialized divisions and its assessors are specifically designated. [Emphasis added.]

Although the CAS does not have any particular expertise over human rights matters, s. 23 of the

78 prévoit qu’une personne peut contester une décision devant la CAS lorsque sa demande a été « refusée pour le motif qu’elle est parvenue après le délai ». Suivant l’article 81 de la même loi, la personne qui se croit « lésée par une décision en révision peut la contester devant le Tribunal administratif du Québec dans les 60 jours de sa notification ». La CAS met l’accent sur le règlement rapide et efficace des litiges découlant de décisions administratives rendues sur le fondement de lois ou de règlements provinciaux précis : voir l’art. 21 de la Loi sur la CAS. C’est pourquoi la procédure est plus informelle devant la CAS que devant les tribunaux traditionnels : voir P. Garant et autres, *La Commission des affaires sociales : Tribunal administratif d’appel* (1979), p. 103-104.

La Loi sur la CAS prévoit à l’art. 21 que la voie d’appel administratif offerte aux prestataires insatisfaits ne chevauche pas leurs voies de recours devant les cours de justice ou les autres tribunaux administratifs ni ne leur est concurrente, car la compétence de la CAS est exclusive :

La Commission [désormais le TAQ] a pour fonction d’entendre, exclusivement à toute autre commission, tribunal, régie ou organisme, à l’exception des requêtes visées dans le paragraphe *d* du présent article :

a) les appels interjetés en vertu de l’article 78 ou de l’article 81 de la Loi sur la sécurité du revenu . . . [Je souligne.]

Dans l’exercice de sa compétence, la CAS a le pouvoir d’interpréter et d’appliquer la *Charte québécoise* : voir l’art. 23 de la Loi sur la CAS. Cela dit, elle n’a pas d’expertise particulière en matière de droits de la personne. La Cour d’appel du Québec a défini comme suit l’expertise limitée de la CAS dans *Brunet c. Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 443, p. 450, le juge Baudouin :

[L]a Commission des affaires sociales est bel et bien un tribunal spécialisé et technique. Même si elle a compétence à l’endroit de plusieurs lois, elle possède une expertise et une vocation particularisée : elle siège, par exemple, en divisions spécialisées et ses assesseurs sont désignés de façon spécifique. [Je souligne.]

Bien que la CAS n’ait pas d’expertise particulière en matière de droits de la personne, l’art. 23 de la Loi

CAS Act provides that “its decisions shall be final and without appeal”.

Where legislation confers exclusive jurisdiction, one must go on to determine its scope. “Exclusive over what?” remains the question. This brings us to how this legislation applies to the dispute here. The essential question is this: Is the dispute, viewed in its factual matrix and not formalistically, an “appeal” brought under section 78 or section 81 of the Act respecting income security . . .” and thus within the exclusive jurisdiction of the CAS? Looking at the facts of the dispute, one must determine whether the dispute falls within the legislative scheme.

If the nature of the dispute is viewed formalistically, it is possible to say that this is a dispute about “income security”. But the majority decision in *Weber*, as discussed, proscribes a formalistic characterization of the dispute. It demands that we look at the dispute in its full factual context and seize its essence.

Here the facts are that Ms. Charette was employed. Because of her low salary (\$22,000 a year) she was entitled to an income supplement under the APPORT scheme. Her salary plus the APPORT benefits provided her with her living.

Then things changed. Ms. Charette became pregnant. She had to leave her job and take maternity leave. That itself posed no problem, since she was entitled to employment insurance benefits in place of her salary. However, the APPORT portion of her income was stopped. Ms. Charette was told that while APPORT benefits were available to supplement earned income from employment, they were not available to supplement employment insurance benefits. Ms. Charette was faced with a net reduction in her income, simply because she had become pregnant and was relying on employment insurance benefits instead of income from employment.

Ms. Charette contends that the Regulations of the APPORT scheme that lead to this result discriminate against her and other pregnant women in her

sur la CAS précise que « ses décisions sont finales et sans appel ».

Lorsqu’une disposition législative confère une compétence exclusive, il faut en déterminer la portée. La question demeure : quel est l’objet de cette exclusivité? Ce qui nous amène à la manière dont la disposition législative en cause s’applique au litige visé en l’espèce. Essentiellement, il faut se demander si, considéré dans son contexte factuel et d’un point de vue non formaliste, le litige constitue — un « appel » interjeté en vertu de l’article 78 ou de l’article 81 de la Loi sur la sécurité du revenu . . . » et ressortit de ce fait exclusivement à la CAS. Au vu des faits de l’espèce, la disposition législative s’applique-t-elle au litige?

Si l’on considère le litige de manière formaliste, l’on peut avancer qu’il porte sur la « sécurité du revenu ». Or, dans *Weber*, comme je l’ai mentionné, les juges majoritaires ont écarté la qualification formaliste du litige. Cet arrêt commande que nous examinons le litige en tenant compte de tous les faits et que nous en saisissons l’essence.

Dans la présente affaire, M^{me} Charette avait un emploi. En raison de son faible salaire annuel (22 000 \$), elle touchait un supplément de revenu en application du programme APPORT. Son salaire et les prestations en cause lui permettaient d’assurer sa subsistance.

Puis la situation a changé. M^{me} Charette est tombée enceinte. Elle a dû quitter son emploi et prendre un congé de maternité. Cela ne posait en soi aucun problème, puisqu’elle avait droit à des prestations d’assurance-emploi. Elle a cependant été privée de la portion de son revenu attribuable au programme APPORT. On lui a dit que seul le revenu tiré d’un emploi, à l’exclusion des prestations d’assurance-emploi, ouvrait droit au supplément de revenu. M^{me} Charette subissait ainsi une diminution nette de son revenu pour la seule raison qu’elle était enceinte et touchait des prestations d’assurance-emploi au lieu d’un revenu d’emploi.

M^{me} Charette soutient que le règlement d’application du programme APPORT est discriminatoire à son endroit et envers les autres femmes

11

12

13

14

15

situation, in violation of the Quebec *Charter*. She sought an order that the Regulations are invalid on this basis. Accordingly, she went to the forum which the legislature had established for investigating discrimination claims — the Human Rights Commission. The Commission, in turn, filed the claim before the Human Rights Tribunal — the forum established by the legislature to hear discrimination claims under the Quebec *Charter*.

16 The Attorney General contends this is simply a claim for benefits under the *Income Security Act*. The Commission, by contrast, sees the dispute as essentially a discrimination claim. The question is which view captures the essence of the dispute? In my view, the Commission's characterization is more accurate. The Attorney General's characterization of the dispute diminishes Ms. Charette's claim. First, it eliminates the essence of the claim — the allegation that the *Income Security Act* and the APPORT scheme it creates violate the equality rights guaranteed by the Quebec *Charter*. Second, it removes the collective aspect of the complaint. Ms. Charette is seeking a declaration that the program itself is discriminatory and that this violates not only her rights but those of all pregnant women treated as she was. Thirdly, the Attorney General's characterization of Ms. Charette's complaint diminishes its significance. It treats the complaint as if it were an issue of the improper application of the law, instead of an issue of the validity of the law itself.

17 Here, as in *Morin*, the parties are in essential agreement about the interpretation and application of the relevant legal scheme. No one suggests that the APPORT scheme was misinterpreted or misapplied in the case of Ms. Charette. Under this scheme, she was not entitled to social assistance benefits if she was not earning income from employment — something she would not be doing while on maternity leave. As in *Morin*, the real dispute is about the validity of the scheme, not about its application.

enceintes dans la même situation, en contravention de la *Charte québécoise*. Elle a demandé l'invalidation du règlement pour ce motif. Elle s'est donc adressée à l'instance que le législateur avait mise sur pied pour enquêter sur les plaintes de discrimination — la Commission des droits de la personne. Cette dernière a ensuite saisi le Tribunal des droits de la personne, établi par le législateur pour entendre les allégations de discrimination fondées sur la *Charte québécoise*.

Le procureur général soutient que le litige porte simplement sur une demande de prestations sous le régime de la *Loi sur la sécurité du revenu*. À l'opposé, la Commission voit essentiellement dans le litige une plainte de discrimination. La question est de savoir laquelle de ces perceptions correspond à l'essence du litige. À mon avis, le point de vue de la Commission est plus juste. La qualification du litige par le procureur général minimise le recours exercé par M^{me} Charette. Premièrement, elle en supprime l'essence — l'allégation selon laquelle la *Loi sur la sécurité du revenu* et le programme APPORT établi sous son régime portent atteinte aux droits à l'égalité garantis par la *Charte québécoise*. Deuxièmement, elle nie l'aspect collectif de la plainte. M^{me} Charette sollicite un jugement déclaratoire portant que le programme est en soi discriminatoire et contrevient de ce fait non seulement à ses droits, mais également à ceux des femmes enceintes faisant l'objet du même traitement. Troisièmement, la qualification du procureur général restreint la portée de la plainte de M^{me} Charette, comme s'il s'agissait d'une question d'application irrégulière de la loi, et non de validité de la loi elle-même.

En l'espèce, comme dans *Morin*, les parties s'entendent essentiellement sur l'interprétation et l'application du régime législatif en cause. Aucune ne prétend que les dispositions relatives au programme APPORT ont été mal interprétées ou mal appliquées. Dans le cadre de ce programme, M^{me} Charette n'avait droit à des prestations d'aide sociale que si elle touchait un revenu d'emploi — ce qui n'allait pas être le cas pendant son congé de maternité. Comme dans *Morin*, le litige porte en fait sur la validité du régime législatif, et non sur son application.

I conclude that this dispute, viewed in its essential nature, is about discrimination on the ground of pregnancy, an established head of gender discrimination. Viewed in its essential nature, the dispute is not an appeal from a ministerial ruling on security benefits over which the legislature intended the CAS to have exclusive jurisdiction, notwithstanding the broad grant of exclusive jurisdiction to the CAS. While the dispute over jurisdiction is arguable, here, as in *Morin*, the legislation and the dispute, viewed in their full context, lead me to conclude that the Human Rights Tribunal has jurisdiction. The *Income Security Act* does not give the CAS exclusive jurisdiction over a dispute that, viewed in its full factual matrix, is essentially a human rights claim about the validity of a law that affects Ms. Charette and many others in her situation.

The Human Rights Commission and the Human Rights Tribunal were created by the legislature to resolve precisely this type of issue. These bodies were created by the legislature to promote equality, combat discrimination and provide remedies for individuals who have been treated unfairly. The complaint was brought by Ms. Charette to the Commission, which chose, ultimately, to file a claim before the Human Rights Tribunal. The Tribunal was entitled to exercise jurisdiction over it. In choosing not to decline jurisdiction, the Tribunal must have been satisfied that Ms. Charette had not personally pursued one of the remedies provided for in ss. 49 or 80 of the *Quebec Charter*; see s. 77(2) of the *Quebec Charter*. If Ms. Charette had chosen to pursue an alternative remedy, such as an appeal before the CAS, the Tribunal might have chosen to decline jurisdiction, as a matter of discretion; see s. 77(4) of the *Quebec Charter*. But, Ms. Charette had not pursued any other remedy and thus the Commission was entitled to file the complaint before the Human Rights Tribunal. For these same reasons, the Tribunal was entitled to exercise its jurisdiction over the claim under the governing legislation.

J'arrive à la conclusion que le litige, considéré sous l'angle de sa nature essentielle, a pour objet la discrimination fondée sur la grossesse, un motif reconnu de distinction fondée sur le sexe. Considéré sous l'angle de sa nature essentielle, le litige ne constitue pas un appel d'une décision du ministre relative à des prestations de sécurité du revenu, à l'égard duquel le législateur a voulu conférer une compétence exclusive à la CAS, et ce, malgré le caractère général de l'attribution d'une compétence exclusive à cette dernière. Même si la question de la compétence peut être débattue, en l'espèce comme dans *Morin*, les dispositions législatives en cause et le litige, compte tenu de tout le contexte, m'amènent à conclure que le Tribunal des droits de la personne a compétence. La *Loi sur la sécurité du revenu* n'attribue pas compétence exclusive à la CAS à l'égard d'un litige qui, vu l'ensemble des faits, constitue essentiellement une plainte en matière de droits de la personne mettant en cause la validité d'une loi touchant M^{me} Charette et de nombreuses autres femmes dans la même situation.

C'est précisément pour qu'ils tranchent ce genre de question que le législateur a créé la Commission des droits de la personne et le Tribunal des droits de la personne. Leur mission consiste à promouvoir l'égalité, à combattre la discrimination et à accorder réparation à toute personne traitée injustement. M^{me} Charette a présenté sa plainte à la Commission, qui a finalement décidé d'en saisir le Tribunal. Ce dernier pouvait exercer sa compétence à l'égard du litige. Pour refuser de décliner compétence, le Tribunal devait avoir l'assurance que M^{me} Charette n'avait pas exercé personnellement l'un des recours prévus aux art. 49 ou 80 de la *Charte québécoise*; voir le par. 77(2) de la *Charte québécoise*. Si M^{me} Charette avait exercé un autre recours, comme l'appel devant la CAS, le Tribunal aurait pu refuser d'agir, à son gré; voir le par. 77(4) de la *Charte québécoise*. Or, M^{me} Charette n'avait exercé aucun autre recours, de sorte que la Commission pouvait saisir le Tribunal de la plainte. Pour les mêmes raisons, ce dernier était admis à connaître de la demande en vertu de la loi applicable.

18

19

20 I add that, as in *Morin*, the Human Rights Tribunal seems to be the “best fit” for this dispute. Moreover, in investigating the dispute and determining whether the Regulations are discriminatory and hence invalid, the Tribunal will not be duplicating the work of the Minister and the CAS, whose basic task is to apply the existing law and regulations in a fair manner.

C. Conclusion

21 I would allow the appeal and reinstate the order of the Tribunal dismissing the respondent’s motion to decline to hear the case because the Tribunal lacked jurisdiction over the dispute.

English version of the reasons of Bastarache and Arbour JJ. delivered by

BASTARACHE J. —

I. Introduction

22 This case, like *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39 (“*Morin*”), concerns the manner of determining the essential character of a dispute between two parties when, at first glance, there appear to be two administrative bodies that could claim jurisdiction over the matter, but one of the bodies has an exclusivity clause in its enabling statute. The Chief Justice concludes that a distinction must be made between the way the program Ms. Charette was excluded from is applied and the potentially discriminatory nature of the program itself. In her opinion, the essential character of the dispute is not a question of whether the refusal to accept Ms. Charette’s claim under the program was justified or not; it is rather an issue of the validity of one aspect of the applicable statutory regime. Following this approach, the exclusivity clause would be of no effect.

23 I am of the opinion that such an approach, which would set aside the exclusivity clause because the refusal to grant the benefits claimed is an infringement of Ms. Charette’s human rights, is tantamount to saying that the legal characterization of the claim should prevail over the facts giving rise to the

J’ajoute que, comme dans *Morin*, le Tribunal semble présenter la plus grande adéquation avec le litige. De plus, l’enquête du Tribunal et sa décision sur la question de savoir si le règlement est discriminatoire et, de ce fait, invalide, ne feront pas double emploi avec le travail du ministre ou de la CAS, dont la tâche fondamentale consiste à appliquer équitablement la loi et le règlement existants.

C. Conclusion

Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi et de rétablir l’ordonnance du Tribunal rejetant la requête dans laquelle l’intimé lui demandait de refuser d’entendre le litige pour défaut de compétence.

Les motifs des juges Bastarache et Arbour ont été rendus par

LE JUGE BASTARACHE —

I. Introduction

La présente espèce, comme l’affaire *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39 (« *Morin* »), porte sur la façon de préciser l’essence du litige qui oppose les parties lorsque deux organismes administratifs semblent à première vue avoir compétence, mais que la loi constitutive de l’un d’eux comporte une clause d’exclusivité. La Juge en chef arrive à la conclusion qu’il faut faire une distinction entre l’application du programme dont M^{me} Charette a été écartée et le fait que le programme lui-même puisse être considéré discriminatoire. Selon elle, en somme, l’essence du litige ne serait pas le bien-fondé du refus d’accéder ou non à la demande de M^{me} Charette, mais la validité d’un aspect du régime législatif applicable. Suivant cette approche, la clause d’exclusivité ne trouverait aucune application.

Je suis d’avis qu’une telle approche, qui écarte l’application de la clause d’exclusivité au motif que le refus d’accorder les prestations demandées est fondé sur une atteinte aux droits de la personne, revient à dire que c’est la qualification juridique de la demande qui doit être retenue plutôt que

dispute. The factual context was held to be the only applicable criterion in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, and *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14. In my view, a review of the factual context of the case at bar shows that the essential character of the dispute consists in deciding whether Ms. Charette qualifies for the Parental Wage Assistance (“PWA”) program, an issue that lies within the exclusive jurisdiction of the Commission des affaires sociales (“CAS”).

II. Analysis

In the case at bar, after leaving her employment to take maternity leave, Ms. Charette was refused benefits under the PWA program, as the employment insurance benefits she received while on leave were not considered employment income. Rather than apply to have the Minister’s refusal reviewed and then, if necessary, file an appeal with the CAS, she instead turned to the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, which referred her complaint to the Human Rights Tribunal (“Tribunal”).

At paragraph 18 of her reasons, the Chief Justice concludes: “this dispute, viewed in its essential nature, is about discrimination on the ground of pregnancy”. As I said in *Morin, supra*, at para. 67, I do not think there is any legal justification for making a distinction between disputes that are based on human rights grounds and those that are not. In the case at bar, as in *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42, the legislature did not make such a distinction. On the contrary, the legislature stipulated in s. 21(a) of the *Act respecting the Commission des affaires sociales*, R.S.Q., c. C-34 (“CAS Act”) that the CAS is to hear, to the exclusion of every other entity, appeals brought under s. 78 or s. 81 of the *Act respecting income security*, R.S.Q., c. S-3.1.1 (“*Income Security Act*”). No exception is made for cases involving human rights issues.

l’ensemble des faits qui ont donné lieu au litige. Pourtant, le critère du fondement factuel a été retenu comme le seul applicable dans les affaires *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, et *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360, 2000 CSC 14. À mon avis, l’examen du contexte factuel en l’espèce révèle que l’essence du litige est l’admissibilité de M^{me} Charette au programme APPORT, une question qui relève exclusivement de la compétence de la Commission des affaires sociales (« CAS »).

II. Analyse

Dans la présente instance, M^{me} Charette s’est vu refuser des prestations en vertu du programme APPORT lorsqu’elle a quitté son travail en raison d’un congé de maternité, les prestations d’assurance-emploi versées pendant son congé n’étant pas considérées comme un revenu d’emploi. Plutôt que de présenter une demande en révision du refus du ministre, puis, si nécessaire, de faire appel à la CAS, elle s’est tournée vers la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, qui a référé la plainte au Tribunal des droits de la personne (« TDP »).

La Juge en chef conclut au par. 18 de ses motifs : « le litige, considéré sous l’angle de sa nature essentielle, a pour objet la discrimination fondée sur la grossesse ». Comme je le dis dans *Morin*, précité, par. 67, il me semble n’y avoir aucune justification légale pour établir une distinction entre les litiges qui sont fondés sur un motif relevant des droits de la personne et ceux qui ne le sont pas. En l’espèce, tout comme dans l’affaire *Parry Sound (District), Conseil d’administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42, le législateur ne fait pas cette distinction. Au contraire, celui-ci prévoit au par. 21a) de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., ch. C-34 (« LCAS »), que la CAS doit entendre de façon exclusive tous les appels interjetés en vertu de l’art. 78 ou de l’art. 81 de la *Loi sur la sécurité du revenu*, L.R.Q., ch. S-3.1.1 (« LSR »). Il n’y a pas d’exception pour les affaires touchant aux droits de la personne.

24

25

26

Section 23 of the *CAS Act* effectively provides that the CAS “is empowered to decide any question of fact or of law” submitted to it, a power which necessarily includes the jurisdiction to interpret and apply the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12. This provision is similar to s. 185(1) of Nova Scotia’s *Workers’ Compensation Act* which this Court had occasion to consider in *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54. In that case, an appeal of a decision concerning the constitutionality of s. 10B of the *Workers’ Compensation Act*, this Court confirmed the following legal rule, *per* Gonthier J. (at para. 3):

Administrative tribunals which have jurisdiction — whether explicit or implied — to decide questions of law arising under a legislative provision are presumed to have concomitant jurisdiction to decide the constitutional validity of that provision. This presumption may only be rebutted by showing that the legislature clearly intended to exclude *Charter* issues from the tribunal’s authority over questions of law.

Applying this rule to the present case, I believe that the CAS has been explicitly granted the power to decide questions of law arising out of the application of ss. 78 and 81 of the *Income Security Act*, this power being presumed to include the authority to declare the Minister’s decision to exclude Ms. Charette from the PWA program discriminatory and declare any provision of the *Income Security Act* contravening the *Charter* to be of no force or effect. To me, this would best reflect the legislature’s intent not to limit the effect of the exclusivity clause on the grounds that the refusal to grant benefits is motivated by discrimination forbidden under the *Charter*.

27

This Court has already established that an issue that involves the application of the *Charter* and that may raise policy concerns must not be analysed outside its factual context, in this case, the review and appeal process provided for under the *Income Security Act*: *Weber, supra*, at para. 60. We cannot ignore the legislative scheme in place nor the CAS’s expertise in matters concerning benefits under the *Income Security Act*. Even if a dispute raises a

En effet, l’art. 23 de la *LCAS* confère à la CAS « le pouvoir de décider toute question de fait ou de droit » qui lui est soumise, ce qui inclut nécessairement la compétence pour interpréter et appliquer la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12. Cette disposition est semblable au par. 185(1) de la *Workers’ Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, qui a fait l’objet d’un examen par notre Cour dans *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54. Dans ce pourvoi, qui portait sur la constitutionnalité de l’art. 10B de la *Workers’ Compensation Act*, notre Cour confirmait la règle de droit suivante, sous la plume du juge Gonthier (par. 3) :

Les tribunaux administratifs ayant compétence — expresse ou implicite — pour trancher les questions de droit découlant de l’application d’une disposition législative sont présumés avoir le pouvoir concomitant de statuer sur la constitutionnalité de cette disposition. Cette présomption ne peut être réfutée que par la preuve que le législateur avait manifestement l’intention de soustraire les questions relatives à la *Charte* à la compétence que les tribunaux administratifs possèdent à l’égard des questions de droit.

Appliquant cette règle à la présente espèce, j’estime que la CAS est expressément investie du pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l’application des art. 78 et 81 de la *LSR*, ce pouvoir étant présumé comprendre celui de déclarer discriminatoire la décision du ministre d’exclure M^{me} Charette du programme APPORT et de déclarer inopposable toute disposition de la *LSR* qui contreviendrait à la *Charte*. Cela me semble exprimer l’intention du législateur de ne pas réduire l’effet de la clause d’exclusivité au motif que le refus d’accorder une prestation découle d’une discrimination interdite par la *Charte*.

Notre Cour a déjà bien établi qu’une question faisant appel à l’application de la *Charte*, qui peut soulever des questions de principe, ne doit pas être analysée en dehors de son contexte factuel, soit en l’espèce le processus de révision et d’appel prévu par la *LSR* : *Weber*, précité, par. 60. Nous ne devons pas faire abstraction du régime législatif mis en place ou de l’expertise de la CAS en matière de prestations prévues par la *LSR*. Même si un litige soulève un

question of non-compliance with obligations under the *Charter*, the resolution of this dispute requires a thorough understanding of the objectives of the legislative scheme, as well as of the practical constraints related to its application and the consequences of the remedies proposed: *Nova Scotia (Workers' Compensation Board)*, *supra*, at para. 30.

Taking into account that the Tribunal does not have exclusive jurisdiction, setting aside the CAS's exclusivity clause amounts to saying that the CAS and the Tribunal have concurrent jurisdiction. Following this approach, Ms. Charette could, pursuant to ss. 49 and 80 of the *Charter*, bypass both tribunals and instead apply directly to the Superior Court. Yet in *Weber*, *supra*, this Court ruled that the exclusivity clause should be applied, allowing all aspects of the dispute arising out of the collective agreement to be submitted to the same arbitrator. As I explained in *Morin*, *supra*, the Quebec legislature gave the Tribunal non-exclusive powers and stipulated that administrative bodies not specializing in human rights nevertheless have a duty to enforce those rights in their decisions. Here, in contrast, the Chief Justice's approach does not support handling all aspects of a dispute between the provider and the beneficiary of a benefit in the same forum, the reason being that the essential character of the dispute touches on the validity of the program itself, and not the application of that program, even if the administrative tribunal is authorized to apply the *Charter* and to declare the provisions that violate the *Charter* to be of no force or effect. In my opinion, this does not foster the development of a general culture of respect for human rights throughout Quebec's entire administrative system. Such an approach had been favoured by McLachlin J., as she then was, in her dissenting opinion in *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, at para. 70:

The *Charter* is not some holy grail which only judicial initiatives of the superior courts may touch. The *Charter* belongs to the people. All law and law-makers that touch the people must conform to it. Tribunals and commissions charged with deciding legal issues are no exception. Many more citizens have their rights determined by these tribunals than by the courts. If the *Charter* is to be

problème de non-conformité avec les obligations prévues dans la *Charte*, son règlement exige une connaissance approfondie des objectifs du régime législatif en question, ainsi que des contraintes pratiques liées à son application et des conséquences de la réparation proposée : *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board)*, précité, par. 30.

Écarter la clause d'exclusivité, en tenant compte du fait que le TDP n'a pas compétence exclusive, équivaldrait à dire que la CAS et le TDP ont une compétence concurrente. Suivant cette approche, il appert (des art. 49 et 80 de la *Charte*) que M^{me} Charette pourrait ignorer l'un et l'autre tribunal pour s'adresser, à la place, à la Cour supérieure. Pourtant, dans l'affaire *Weber*, précitée, notre Cour a décidé qu'il fallait appliquer la clause d'exclusivité pour permettre que tous les aspects du litige relevant de la convention collective soient soumis au même arbitre. Comme je l'explique dans *Morin*, précité, le législateur québécois a accordé un pouvoir non exclusif au TDP et prévu que les organismes administratifs non spécialisés dans le domaine ont néanmoins le devoir de veiller au respect des droits de la personne dans leurs décisions. Dans la présente affaire, *a contrario*, l'approche de la Juge en chef ne favorise pas le traitement de tous les aspects du litige opposant le dispensateur et le prestataire d'un avantage par une même instance, pour le motif que le fondement du litige a trait à la validité du programme lui-même et non à son application, et ce, même si le tribunal administratif est habilité à appliquer la *Charte* et à déclarer inopposables les dispositions qui y contreviennent. Cela ne me semble pas favoriser le développement d'une culture générale de respect des droits de la personne dans tout le système administratif du Québec. Une telle approche était pourtant préconisée par la juge McLachlin (maintenant Juge en chef), dissidente, dans *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, par. 70 :

La *Charte* n'est pas un texte sacré que seuls les initiés des cours supérieures peuvent aborder. C'est un document qui appartient aux citoyens, et les lois ayant des effets sur les citoyens ainsi que les législateurs qui les adoptent doivent s'y conformer. Les tribunaux administratifs et les commissions qui ont pour tâche de trancher des questions juridiques ne sont pas soustraits à cette règle. Ces

meaningful to ordinary people, then it must find its expression in the decisions of these tribunals.

29

How can the exclusivity clause be set aside if the CAS has jurisdiction to apply the *Charter*? At paragraph 18 of her reasons, the Chief Justice says: “Viewed in its essential nature, the dispute is not an appeal from a ministerial ruling on security benefits over which the legislature intended the CAS to have exclusive jurisdiction, notwithstanding the broad grant of exclusive jurisdiction to the CAS”. In other words, she believes that Ms. Charette’s claim does not fall squarely within the exclusive jurisdiction of the CAS.

30

In light of the facts in this case, I cannot accept this interpretation. We should bear in mind that Ms. Charette made a claim for benefits under the PWA program in 1996, a year in which she earned \$22,000, that her claim was accepted, and that she received benefits throughout the year. Her benefits were suspended in 1997 when she went on maternity leave and was receiving employment insurance benefits in lieu of her salary. The notice of decision of March 14, 1997 indicated that the claimant had 90 days to apply for a review of the decision. However, Ms. Charette did not apply for a review, which would have given her the right to an appeal to the CAS within 60 days. Since Ms. Charette chose to bypass the appeal process under the *Income Security Act* and turn instead to the Tribunal, the Tribunal, if it had found in her favour on the merits, would have effectively made a ruling on the legality of the ministerial decision outside the scheme provided for under the *Income Security Act*. Making a specific order compelling the payment of benefits under the *Income Security Act* would, in this case, essentially have infringed on the integrity of the scheme in question in a significant way.

31

We must avoid taking an overly formalistic approach if we are to uncover the essential character of the dispute. The Chief Justice writes that this case does not concern an “appeal” within the meaning of s. 21(a) of the *CAS Act*, but one need only look at the

organismes déterminent les droits de beaucoup plus de justiciables que les cours de justice. Pour que les citoyens ordinaires voient un sens à la *Charte*, il faut donc que les tribunaux administratifs en tiennent compte . . .

Comment donc écarter la clause d’exclusivité si la CAS est compétente pour appliquer la *Charte*? La Juge en chef nous dit au par. 18 de ses motifs : « Considéré sous l’angle de sa nature essentielle, le litige ne constitue pas un appel d’une décision du ministre relative à des prestations de sécurité du revenu, à l’égard duquel le législateur a voulu conférer une compétence exclusive à la CAS, et ce, malgré le caractère général de l’attribution d’une compétence exclusive à cette dernière ». En d’autres mots, elle estime que la demande de M^{me} Charette ne s’inscrit pas proprement à l’intérieur de la compétence exclusive de la CAS.

Il me paraît impossible d’accepter cette interprétation à la lumière de la situation de fait. Rappelons d’abord que M^{me} Charette a fait une demande d’admissibilité au programme APPORT en 1996, alors qu’elle avait un revenu de 22 000 \$, qu’elle a été admise comme bénéficiaire et qu’elle a reçu des prestations tout au long de l’année. Les versements ont été interrompus en 1997 alors que M^{me} Charette était en congé de maternité et ne percevait plus de salaire, mais des prestations d’assurance-emploi. L’avis de décision du 14 mars 1997 indiquait que la prestataire disposait de 90 jours pour demander la révision de la décision. Cependant, M^{me} Charette n’a pas demandé de révision, ce qui lui aurait donné droit à un appel devant la CAS dans les 60 jours. Puisque M^{me} Charette a choisi d’ignorer la voie d’appel prévue dans la *LSR* pour se tourner vers le TDP, il s’ensuit que le TDP, s’il lui avait donné raison sur le fond, se serait effectivement prononcé sur la légalité de la décision du ministre en dehors du régime de la *LSR*. Ordonner spécifiquement le paiement de prestations sous le régime de la *LSR* aurait, en l’espèce, constitué une atteinte importante à l’intégrité du régime en question.

Il ne faut pas adopter une approche trop formaliste si l’on veut réellement découvrir l’essence du litige. La Juge en chef dit qu’il ne s’agit pas d’un « appel » au sens du par. 21a) de la *LCAS*, mais il suffit d’examiner la demande introductive d’instance

application of July 28, 1999 to institute proceedings before the Tribunal to see that the application itself refers to the refusal [TRANSLATION] “to pay benefits under the PWA program” (appellant’s record, at p. 50, clause 3), asking that “ss. 46 and 48 of the *Act respecting income security* be declared invalid and of no force or effect with respect to Caroline Charette” and that Ms. Charette be awarded “the amount of \$1,088.64 for the benefits she would have received under the PWA program” (emphasis added). As mentioned in *Regina Police, supra*, the key issue in each case is whether the essential character of the dispute, in its factual context, arises either expressly or inferentially from a statutory scheme. In the case at bar, the legislature explicitly provided that the CAS has exclusive jurisdiction to hear disputes involving the payment of benefits under the *Income Security Act*.

There is every indication that this case concerns a cross-appeal and a request that the Tribunal rule on the legality of the *Income Security Act* scheme. To my mind, this by far oversteps the boundaries of the Tribunal’s role. In my opinion, the dispute, in its essence, concerns Ms. Charette’s eligibility for the PWA program, in light of the Minister’s decision not to consider employment insurance benefits as income. I do not think that the fact that the reasons for the refusal may apply to more than one person should have any bearing on the dispute’s essential character. For example, in *Weber, supra*, more than one employee could have been placed under surveillance. Similarly, in *Parry Sound, supra*, the incorporation of human rights provisions could have affected an entire class of employees.

Jurisdictional issues must be decided in accordance with the legislative scheme governing the parties. In the case at bar, the Quebec legislature did not give the Tribunal exclusive jurisdiction to decide human rights issues. The legislature’s intention to give the CAS exclusive jurisdiction is, however, explicit. I am therefore of the opinion that where there is a comprehensive administrative scheme, such as the one established by the *CAS Act* and the *Income Security Act*, that gives a specialized administrative body and that body alone the jurisdiction to apply and interpret that scheme, this

du 28 juillet 1999 devant le TDP : il y est question du refus de « verser des prestations du programme APPORT » (dossier de l’appelante, p. 50, clause 3), d’obtenir un jugement déclarant « invalides et inopérants, quant à madame Caroline Charette, les articles 46 et 48 de la *Loi sur la sécurité du revenu* » et le versement de « la somme de 1 088,64 \$ représentant le montant des prestations qu’elle aurait reçues en vertu du programme APPORT » (je souligne). Tel que mentionné dans l’affaire *Regina Police*, précitée, la question clé dans chaque cas est de savoir si l’essence du litige, dans son contexte factuel, est expressément ou implicitement visée par un régime législatif. En l’espèce, le législateur a expressément prévu que les litiges portant sur le versement de prestations en vertu de la *LSR* sont assujettis à la compétence exclusive de la CAS.

Tout indique qu’il s’agit en l’espèce d’un appel incident et d’une invitation au TDP à se prononcer sur la légalité du régime de la *LSR*. Cela me semble largement dépasser le rôle du TDP. À mon avis, l’essence du litige, c’est l’admissibilité de M^{me} Charette au programme APPORT, eu égard à la décision du ministre de ne pas considérer comme un revenu une prestation d’assurance-emploi. Que le motif du refus soit applicable à plus d’une personne n’a, à mon avis, aucune incidence sur l’essence du litige. Par exemple, dans l’affaire *Weber*, précitée, il est évident que plus d’un employé aurait pu être sous surveillance. Également, dans *Parry Sound*, précité, il est évident que l’incorporation des dispositions en matière de droits de la personne aurait eu un impact sur toute une catégorie d’employés.

Les questions de compétence doivent être tranchées conformément au régime législatif régissant les parties. En l’espèce, le législateur québécois n’a pas conféré au TDP une compétence exclusive pour décider des questions touchant aux droits de la personne. Il a toutefois exprimé son intention à l’égard de la compétence exclusive de la CAS de façon manifeste. Je suis donc d’avis qu’en présence d’un régime administratif complet, tel que celui qui est établi par la *LCAS* et la *LSR*, et qui confère de façon exclusive à un organisme administratif spécialisé la compétence nécessaire pour l’appliquer et

32

33

administrative body will not lose its exclusive jurisdiction simply because a case raises a human rights issue or involves declaring a legislative provision to be of no force or effect.

III. Conclusion

34 As I believe the Quebec Court of Appeal was correct in deciding that the Human Rights Tribunal did not have jurisdiction *ratione materiae* to hear this dispute, I would dismiss the appeal, with costs.

The reasons of Binnie and Fish JJ. were delivered by

35 BINNIE J. — In this case, as in *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, [2004] 2 S.C.R. 185, 2004 SCC 39 (“*Morin*”), released concurrently, the Court is required to examine two legislative schemes to determine which of the potential adjudicative bodies was intended by the legislature to resolve a dispute (in this case Ms. Charette’s claim to income security benefits), and if more than one body has a claim to adjudicative jurisdiction, how the potential conflict of jurisdictions is to be resolved. While I agree with the Chief Justice about the test to be applied, as set out in *Morin*, I believe that a judicial evaluation of the “essential nature” of the dispute should not trump a clear legislative direction to have claims for provincial income security benefits determined by the Commission des affaires sociales (“CAS”). To hold otherwise, with respect, is simply to substitute the Court’s procedural review preference for that laid down by the legislature.

36 Here the facts giving rise to the dispute were that Ms. Caroline Charette claimed some money under *An Act respecting income security*, R.S.Q., c. S-3.1.1 (“*Income Security Act*”). Her claim was rejected by the Minister. She says the program in question (APPORT) discriminates against women and, in particular, pregnant women, and that the

l’interpréter, le simple fait de soulever une question de droits fondamentaux ou d’inopposabilité d’une disposition législative ne fait pas perdre à cet organisme sa compétence exclusive.

III. Conclusion

Puisque j’estime que la Cour d’appel du Québec avait raison de décider que le Tribunal des droits de la personne n’avait pas compétence *ratione materiae* pour connaître du litige, je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs des juges Binnie et Fish rendus par

LE JUGE BINNIE — Dans le présent pourvoi, comme dans l’arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, [2004] 2 R.C.S. 185, 2004 CSC 39 (« *Morin* »), rendu simultanément, notre Cour doit examiner deux régimes législatifs pour déterminer par laquelle des instances juridictionnelles susceptibles de connaître du litige le législateur a voulu que la demande soit tranchée (en l’occurrence, la demande de M^{me} Charette relative à des prestations de sécurité du revenu) et pour décider, advenant que plus d’une instance puisse prétendre avoir compétence, comment il convient de résoudre le conflit de compétences. Même si je partage l’avis de la Juge en chef quant au critère applicable, tel qu’il est énoncé dans *Morin*, je crois qu’une appréciation judiciaire de la « nature essentielle » du litige ne doit pas l’emporter sur l’intention manifeste du législateur que la Commission des affaires sociales (« CAS ») statue sur les demandes relatives au versement de prestations provinciales de sécurité du revenu. Conclure en sens contraire équivaut simplement à substituer notre préférence à celle exprimée par le législateur en ce qui concerne la procédure de révision.

Les faits ayant donné naissance au litige sont les suivants. M^{me} Caroline Charette a demandé des prestations de soutien du revenu sur le fondement de la *Loi sur la sécurité du revenu*, L.R.Q., ch. S-3.1.1. Le ministre lui a opposé un refus. M^{me} Charette prétend que le programme en question (APPORT) est discriminatoire à l’endroit des femmes et, en

ministerial decision denying her income support benefits was contrary to ss. 10 and 12 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (the “Charter”).

Both this case and *Morin* raise important *Charter* issues, but they do so in entirely different factual and legislative contexts, and it is that context, not the legal character of the alleged wrong, that is crucial to the allocation of jurisdiction: *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, at p. 721. As the present Chief Justice wrote in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, at para. 49, “one must look not to the legal characterization of the wrong, but to the facts giving rise to the dispute”. Here the “wrong” can be characterized as the subject matter of a *Charter* complaint but the “facts giving rise to the dispute” are the Minister’s discontinuance of an income security benefit, and Ms. Charette’s claim to get it back under an administrative scheme that the legislature in plain words has channelled directly to the CAS (now the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”)).

The *Income Security Act* provides that “[e]very person affected by a decision of the Minister . . . may, in writing, apply for a review of the decision and present observations within 90 days from the date of notice of the decision” (s. 76), and, if the claimant considers himself or herself “wronged by a reviewed decision [the claimant] may contest the decision before the Administrative Tribunal of Québec within 60 days of notification” (s. 81 (emphasis added)). The word “may” in s. 81 does not give Ms. Charette an option to take her complaint elsewhere. It just means that she may, but is not required to, contest the Minister’s decision.

Ms. Charette clearly considered herself “wronged” by the Minister’s decision but, instead of seeking review and launching an administrative appeal, took her complaint to the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Such a procedure is not compatible with the clearly

particulier, des femmes enceintes, et que le refus du ministre va à l’encontre des art. 10 et 12 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12 (la « *Charte* »).

Tant la présente affaire que *Morin* soulèvent d’importantes questions relatives à la *Charte*, mais elles le font dans des contextes factuel et législatif tout à fait différents, et c’est ce contexte, et non pas la qualification juridique du tort allégué, qui est crucial pour l’attribution de la compétence : *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704, p. 721. Dans *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, par. 49, l’actuelle Juge en chef a écrit : « il faut s’attacher non pas à la qualité juridique du tort, mais aux faits qui donnent naissance au litige ». En l’espèce, le « tort » peut être qualifié d’atteinte à l’origine d’une plainte fondée sur la *Charte*, mais les « faits qui donnent naissance au litige » sont la décision du ministre de ne plus verser de prestations de sécurité du revenu et le recours de M^{me} Charette, pour toucher de nouveau ces prestations, à un appel administratif qui, selon l’intention manifeste du législateur, devait être interjeté directement à la CAS (désormais le Tribunal administratif du Québec (« TAQ »)).

La *Loi sur la sécurité du revenu* dispose que « [t]oute personne visée par une décision du ministre [. . .] peut par écrit, dans les 90 jours de la date à laquelle [elle] en a été avisée, en demander la révision et présenter ses observations » (art. 76) et, si elle se croit « lésée par une décision en révision [, elle] peut la contester devant le Tribunal administratif du Québec dans les 60 jours de sa notification » (art. 81 (je souligne)). Le verbe « peut » employé à l’art. 81 ne permet pas à M^{me} Charette de déposer sa plainte devant une autre instance. Il signifie seulement qu’elle a la faculté, mais non l’obligation, de contester la décision du ministre.

S’estimant de toute évidence « lésée » par la décision du ministre, M^{me} Charette n’a pas demandé sa révision ni formé un appel administratif mais saisi la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse d’une plainte. Cette démarche n’est pas compatible avec la volonté manifeste du

37

38

39

expressed intent of the Quebec legislature. In the *Act respecting the Commission des affaires sociales*, R.S.Q., c. C-34, it is provided at s. 21 that the administrative appeal route for dissatisfied claimants is not overlapping or concurrent with the jurisdiction of the courts or other tribunals, but is exclusive to the ATQ:

The object of the Commission [now the ATQ] is to hear, to the exclusion of every other commission, tribunal, board or body, except as regards the requests contemplated in paragraph *d* of this section:

(a) the appeals brought under section 78 or section 81 of the Act respecting income security . . . [Emphasis added.]

(Paragraph *d* has to do with access to health information and while the exception as such is irrelevant to these proceedings, it shows that where the legislature intended an exception to exclusivity, it said so.)

40 The Chief Justice writes that “[e]ven if the legislation uses the word ‘exclusive’ in describing a tribunal’s jurisdiction, a further question arises: exclusive over what?” (para. 7). In this case the answer to the further question is clear: exclusive over disagreements with the Minister’s decision to discontinue Ms. Charette’s supplemental income benefits.

41 While it is true, as the Chief Justice points out at para. 18, that the dispute can also be viewed as a human rights claim about the validity of an aspect of the legislative scheme, I do not think that Ms. Charette can sidestep the will of the Quebec legislature by failing to ask the Minister for reconsideration or failing to exercise her right of administrative appeal. The Chief Justice accepts that Ms. Charette was “entitled” (para. 3) to appeal the Minister’s decision to deny her benefits, i.e., that the CAS would have had the jurisdiction to hear the appeal, including the *Charter* challenge. If the CAS had jurisdiction in the circumstances of this case, it seems to me clear that such jurisdiction was intended to be exclusive. The Chief Justice outlines, at para. 16, a number of policy considerations favouring the Human Rights Tribunal as the adjudicative body

législateur québécois. L’article 21 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., ch. C-34, dispose que la voie d’appel administratif prévue à l’intention des demandeurs insatisfaits ne fait pas double emploi avec la compétence des tribunaux judiciaires ou administratifs, ni le lui est concomitante, car la compétence du TAQ est exclusive :

La Commission [désormais le TAQ] a pour fonction d’entendre, exclusivement à toute autre commission, tribunal, régie ou organisme, à l’exception des requêtes visées dans le paragraphe *d* du présent article :

a) les appels interjetés en vertu de l’article 78 ou de l’article 81 de la Loi sur la sécurité du revenu . . . [Je souligne.]

(L’alinéa *d* concerne l’accès au dossier médical et, bien qu’elle soit dénuée de pertinence dans le cadre du présent pourvoi, cette exception montre que le législateur a créé expressément une exception à la règle de l’exclusivité lorsque telle était sa volonté.)

La Juge en chef écrit au par. 7 de ses motifs que « [m]ême si l’adjectif “exclusive” y est employé [dans les dispositions législatives] pour qualifier la compétence d’un tribunal, une autre question se pose : quel est l’objet de cette exclusivité? » Dans la présente affaire, la réponse à cette autre question est claire : tout désaccord avec la décision du ministre de cesser de verser des prestations de soutien du revenu à M^{me} Charette.

Même s’il est vrai, comme le souligne la Juge en chef au par. 18 de ses motifs, que le litige peut également être considéré comme une allégation, fondée sur les droits de la personne, concernant la validité d’un aspect d’un régime législatif, je ne crois pas que M^{me} Charette puisse se soustraire à la volonté du législateur québécois en omettant de demander au ministre de réviser sa décision ou en s’abstenant d’exercer son droit d’appel administratif. La Juge en chef reconnaît au par. 3 de ses motifs que M^{me} Charette avait le « droit » d’interjeter appel de la décision du ministre de lui refuser des prestations, c’est-à-dire que la CAS aurait eu compétence pour statuer sur l’appel, y compris la contestation fondée sur la *Charte*. Si la CAS avait compétence dans les circonstances de l’espèce, il m’apparaît clairement que cette compétence devait être exclusive. Au

for the resolution of this dispute. With respect, that was a policy choice for the legislature to make and, having made it, it is for the courts to respect that choice.

The legal factors that favoured the jurisdiction of the Quebec Human Rights Tribunal in *Morin*, outlined by the Chief Justice at para. 27 of her reasons in that case, do not apply here. Firstly we held in *Morin* that “the nature of the question does not lend itself to characterization as a grievance under the collective agreement” (para. 27 (emphasis in original)). There is no doubt here that Ms. Charette’s claim is under the *Income Security Act* and the CAS is competent to deal with it. Secondly, Ms. Charette, unlike the situation in *Morin*, would not be represented by unions that were “on the face of it, opposed in interest to the complainants” (para. 28). Third, the CAS, unlike the labour arbitrator in *Morin*, has jurisdiction over all of the relevant parties to Ms. Charette’s complaint about discontinuance of her income supplement. Fourth, while the dispute here potentially affects many individuals other than Ms. Charette, as was the case in *Morin* and is a characteristic of *Charter* claims generally, this factor will always favour the Commission or a Human Rights Tribunal in turf wars with other branches of the provincial government. It is a factor which the Quebec legislature inevitably took into account when it gave exclusive jurisdiction over income security benefits to the CAS including the power to adjudicate *Charter* arguments (subject to judicial review by the ordinary courts).

In *Morin*, a majority of the Court decided that, while a labour arbitrator would have jurisdiction to deal with the complainants’ claims, such jurisdiction was not exclusive. In the present case, the Attorney

paragraphe 16 de ses motifs, la Juge en chef fait état d’un certain nombre de considérations de principe qui militent en faveur de la compétence du Tribunal des droits de la personne à l’égard du litige. À mon humble avis, il s’agit d’un choix politique qui appartenait au législateur et, ce dernier s’étant prononcé, les tribunaux doivent respecter sa décision.

Les facteurs juridiques militant en faveur de la compétence du Tribunal des droits de la personne dans *Morin*, énoncés par la Juge en chef au par. 27 de ses motifs dans cette affaire, ne s’appliquent pas en l’espèce. Premièrement, dans *Morin*, nous avons statué qu’il « est difficile de voir dans la plainte une question pouvant faire l’objet d’un grief régi par la convention collective » (par. 27 (souligné dans l’original)). Il ne fait aucun doute, en l’espèce, que la demande de M^{me} Charette est régie par la *Loi sur la sécurité du revenu* et que la CAS a compétence à son égard. Deuxièmement, M^{me} Charette, contrairement aux plaignants dans *Morin*, ne serait pas représentée par un syndicat dont « [l’]intérêt paraissait opposé à celui des plaignants » (par. 28). Troisièmement, contrairement à l’arbitre en droit du travail dans *Morin*, la CAS avait compétence à l’égard de toutes les parties à la plainte de M^{me} Charette concernant la décision de mettre fin au versement des prestations. Quatrièmement, même si, en l’espèce, le litige pourrait toucher de nombreuses autres personnes — ce qui était le cas dans *Morin* et ce qui est le propre des recours relatifs aux droits de la personne en général — ce facteur favorisera toujours la Commission ou le Tribunal des droits de la personne dans les guerres intestines qui les opposent à d’autres organes de l’État provincial. C’est un facteur que le législateur québécois a forcément pris en considération lorsqu’il a attribué à la CAS une compétence exclusive en matière de prestations de sécurité du revenu, y compris le pouvoir de statuer sur des allégations relatives aux droits de la personne (sous réserve d’un contrôle judiciaire par une cour de justice).

Dans *Morin*, notre Cour a décidé à la majorité qu’un arbitre du travail pouvait connaître des demandes des plaignants, mais que sa compétence n’était pas exclusive. En l’espèce, le procureur

General of Quebec invokes the exclusive jurisdiction of the ATQ and, in my view, he is justified in doing so.

général du Québec invoque la compétence exclusive du TAQ et il le fait, selon moi, à juste titre.

44 The position of the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse in the particular circumstances of this case is the same as described by Estey J. in *St. Anne Nackawic, supra*, i.e., as “a duplicative forum to which the legislature has not assigned these tasks” (p. 719).

La situation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans les circonstances particulières de l’espèce est identique à celle que décrit le juge Estey dans l’arrêt *St. Anne Nackawic*, précité : « une juridiction faisant double emploi à laquelle la législature n’a pas attribué ces tâches » (p. 719).

45 The appeal in this case should be dismissed with costs.

Je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

APPENDIX

Legislative Provisions:

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., ch. C-12

10. Every person has a right to full and equal recognition and exercise of his human rights and freedoms, without distinction, exclusion or preference based on race, colour, sex, pregnancy, sexual orientation, civil status, age except as provided by law, religion, political convictions, language, ethnic or national origin, social condition, a handicap or the use of any means to palliate a handicap.

12. No one may, through discrimination, refuse to make a juridical act concerning goods or services ordinarily offered to the public.

An Act respecting income security, R.S.Q., ch. S-3.1.1

76. Every person affected by a decision of the Minister . . . may, in writing, apply for a review of the decision and present observations within 90 days from the date of notice of the decision.

78. An application for review cannot be refused on the ground that it was received after the time prescribed, where the applicant proves that he was unable to act earlier.

If an application is refused on the ground that it was received after the period prescribed, the decision may be contested before the Administrative Tribunal of Québec

ANNEXE

Dispositions législatives :

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12

10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l’exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l’orientation sexuelle, l’état civil, l’âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l’origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l’utilisation d’un moyen pour pallier ce handicap.

12. Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public.

Loi sur la sécurité du revenu, L.R.Q., ch. S-3.1.1

76. Toute personne visée par une décision du ministre [. . .] peut par écrit, dans les 90 jours de la date à laquelle la personne en a été avisée, en demander la révision et présenter ses observations.

78. La demande de révision ne peut être refusée pour le motif qu’elle est parvenue après le délai lorsque le demandeur démontre qu’il a été dans l’impossibilité d’agir plus tôt.

Si elle est refusée pour ce motif, la décision peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec dans les 15 jours de la date à laquelle la personne en a été

within 15 days from the date on which the person was notified of the decision. If the Tribunal quashes the decision, the file shall be returned to the person or committee who or which rendered it.

81. Every person who believes he has been wronged by a reviewed decision may contest the decision before the Administrative Tribunal of Québec within 60 days of notification.

An Act respecting the Commission des affaires sociales, R.S.Q., ch. C-34

21. The object of the Commission is to hear, to the exclusion of every other commission, tribunal, board or body, except as regards the requests contemplated in paragraph *d* of this section:

(a) the appeals brought under section 78 or section 81 of the Act respecting income security . . .

23. The Commission shall have all the powers necessary to exercise its jurisdiction and may in particular make any order it considers appropriate to safeguard the rights of the parties.

It is empowered to decide any question of fact or of law and its decisions shall be final and without appeal.

Appeal dismissed with costs, McLACHLIN C.J. and IACOBUCCI and MAJOR JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Montréal.

Solicitors for the respondent: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Solicitors for the interveners: Melançon, Marceau, Grenier & Sciortino, Montréal.

avisée. Si le Tribunal l'infirmé, le dossier est retourné à la personne ou au comité qui l'avait rendue.

81. Toute personne qui se croit lésée par une décision en révision peut la contester devant le Tribunal administratif du Québec dans les 60 jours de sa notification.

Loi sur la Commission des affaires sociales, L.R.Q., ch. C-34

21. La Commission a pour fonction d'entendre, exclusivement à toute autre commission, tribunal, régie ou organisme, à l'exception des requêtes visées dans le paragraphe *d* du présent article :

a) les appels interjetés en vertu de l'article 78 ou de l'article 81 de la Loi sur la sécurité du revenu . . .

23. La Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction et elle peut, notamment, rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties.

Elle a le pouvoir de décider toute question de fait ou de droit et ses décisions sont finales et sans appel.

Pourvoi rejeté avec dépens, la juge en chef McLACHLIN et les juges IACOBUCCI et MAJOR sont dissidents.

Procureur de l'appelante : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Montréal.

Procureurs de l'intimé : Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Procureurs des intervenants : Melançon, Marceau, Grenier & Sciortino, Montréal.