

Louise Gosselin *Appellant*

v.

The Attorney General of Quebec *Respondent*

and

The Attorney General for Ontario, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General for Alberta, Rights and Democracy (also known as International Centre for Human Rights and Democratic Development), Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, the National Association of Women and the Law (NAWL), the Charter Committee on Poverty Issues (CCPI) and the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA) *Interveners*

INDEXED AS: GOSSELIN v. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)

Neutral citation: 2002 SCC 84.

File No.: 27418.

2001: October 29; 2002: December 19.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Charter of Rights — Equality — Welfare — Regulation providing for reduced welfare benefits for individuals under 30 not participating in training or work experience employment programs — Whether Regulation infringed right to equality — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15 — Regulation respecting social aid, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, s. 29(a).

Louise Gosselin *Appelante*

c.

Le procureur général du Québec *Intimé*

et

Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de l'Alberta, Droits et Démocratie (aussi appelé le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD), le Comité de la Charte et des questions de pauvreté (CCQP) et l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (ACCCDP) *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : GOSSELIN c. QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Référence neutre : 2002 CSC 84.

N° du greffe : 27418.

2001 : 29 octobre; 2002 : 19 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Charte des droits — Égalité — Aide sociale — Règlement prescrivant une réduction du montant des prestations d'aide sociale versées aux personnes de moins de 30 ans qui ne participaient pas à des programmes de formation ou de stages en milieu de travail — Le règlement portait-il atteinte au droit à l'égalité? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 15 — Règlement sur l'aide sociale, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, art. 29a).

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Security of person — Welfare — Regulation providing for reduced welfare benefits for individuals under 30 not participating in training or work experience employment programs — Whether Regulation infringed right to security of person — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7 — Regulation respecting social aid, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, s. 29(a).

Civil rights — Economic and social rights — Financial assistance — Regulation providing for reduced welfare benefits for individuals under 30 not participating in training or work experience employment programs — Whether Regulation infringed right to measures of financial assistance — Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 45 — Regulation respecting social aid, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, s. 29(a).

In 1984 the Quebec government created a new social assistance scheme. Section 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, made under the 1984 *Social Aid Act*, set the base amount of welfare payable to persons under the age of 30 at roughly one third of the base amount payable to those 30 and over. Under the new scheme, participation in one of three education or work experience programs allowed people under 30 to increase their welfare payments to either the same as, or within \$100 of, the base amount payable to those 30 and over. In 1989 this scheme was replaced by legislation that no longer made this age-based distinction.

The appellant, a welfare recipient, brought a class action challenging the 1984 social assistance scheme on behalf of all welfare recipients under 30 subject to the differential regime from 1985 to 1989. The appellant argued that the 1984 social assistance regime violated ss. 7 and 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 45 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*. She requested that s. 29(a) of the Regulation be declared to have been invalid from 1987 (when it lost the protection of the notwithstanding clause) to 1989, and that the government of Quebec be ordered to reimburse all affected welfare recipients for the difference between what they actually received and what they would have received had they been 30 years of age or over, for a total of

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Sécurité de la personne — Aide sociale — Règlement prescrivant une réduction du montant des prestations d'aide sociale versées aux personnes de moins de 30 ans qui ne participaient pas à des programmes de formation ou de stages en milieu de travail — Le règlement portait-il atteinte au droit à la sécurité de la personne? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7 — Règlement sur l'aide sociale, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, art. 29a).

Libertés publiques — Droits économiques et sociaux — Aide financière — Règlement prescrivant une réduction du montant des prestations d'aide sociale versées aux personnes de moins de 30 ans qui ne participaient pas à des programmes de formation ou de stages en milieu de travail — Le règlement portait-il atteinte au droit à des mesures d'assistance financière? — Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 45 — Règlement sur l'aide sociale, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, art. 29a).

En 1984, le gouvernement du Québec a créé un nouveau régime d'aide sociale. L'alinéa 29a) du *Règlement sur l'aide sociale* pris en application de la *Loi sur l'aide sociale* de 1984 fixait le montant des prestations de base payables aux personnes de moins de 30 ans au tiers environ de celui des prestations de base versées aux 30 ans et plus. En participant à l'un des trois programmes de formation et de stages en milieu de travail prévus par le nouveau régime, les bénéficiaires de moins de 30 ans étaient en mesure de hausser leurs prestations à une somme égale ou inférieure de 100 \$, selon le cas, aux prestations de base versées aux 30 ans et plus. En 1989, ce régime a été remplacé par une mesure législative qui n'appliquait plus la distinction fondée sur l'âge.

L'appelante, une bénéficiaire d'aide sociale, a intenté un recours collectif dans lequel elle conteste le régime d'aide sociale de 1984, au nom de tous les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans qui ont été assujettis au traitement différent de 1985 à 1989. L'appelante plaide que le régime d'aide sociale en vigueur en 1984 contrevenait à l'art. 7 et au par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'art. 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Elle demande un jugement déclarant invalide l'al. 29a) du règlement pour la période de 1987 (lorsqu'a pris fin la protection offerte par la disposition d'exemption) à 1989, et ordonnant au gouvernement du Québec de rembourser à tous les bénéficiaires d'aide sociale visés une somme égale à la différence entre les prestations qu'ils ont reçues et celles

roughly \$389 million, plus interest. The Superior Court dismissed the class action. The Court of Appeal upheld the decision.

Held (L'Heureux-Dubé, Bastarache, Arbour and LeBel JJ. dissenting): The appeal should be dismissed. Section 29(a) of the Regulation was constitutional.

- (1) *Per* McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major and Binnie JJ.: Section 29(a) of the Regulation did not infringe s. 15 of the Canadian *Charter*.

Per L'Heureux-Dubé, Bastarache, Arbour and LeBel JJ. (dissenting): Section 29(a) of the Regulation infringed s. 15 of the Canadian *Charter* and the infringement was not justifiable under s. 1 of the *Charter*.

- (2) *Per* McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ.: Section 29(a) of the Regulation did not infringe s. 7 of the Canadian *Charter*.

Per L'Heureux-Dubé and Arbour JJ. (dissenting): Section 29(a) of the Regulation infringed s. 7 of the Canadian *Charter* and the infringement was not justifiable under s. 1 of the *Charter*.

- (3) *Per* McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Binnie and LeBel JJ.: Section 29(a) of the Regulation did not violate s. 45 of the Quebec *Charter*.

Per Bastarache and Arbour JJ.: There is no need to determine whether s. 29(a) of the Regulation violated s. 45 of the Quebec *Charter* since the s. 45 right is unenforceable in the circumstances of this case.

Per L'Heureux-Dubé J. (dissenting): Section 29(a) of the Regulation violated s. 45 of the Quebec *Charter*.

Per McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major and Binnie JJ.: The differential welfare scheme did not breach s. 15 of the *Charter*. The appellant has failed to discharge her burden of proof on the third branch of the *Law* test, as she has not demonstrated that the government treated her as less worthy than older welfare recipients, simply because it conditioned increased payments on her participation in programs designed specifically to integrate her into the workforce and to promote her long-term self-sufficiency.

qu'ils auraient touchées s'ils avaient eu 30 ans ou plus, soit une somme totale d'environ 389 millions de dollars, plus les intérêts. La Cour supérieure a rejeté le recours collectif et la Cour d'appel a confirmé cette décision.

Arrêt (les juges L'Heureux-Dubé, Bastarache, Arbour et LeBel sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté. L'alinéa 29a) du règlement était constitutionnel.

- (1) *Le* juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major et Binnie : L'alinéa 29a) du règlement ne violait pas l'art. 15 de la *Charte canadienne*.

Les juges L'Heureux-Dubé, Bastarache, Arbour et LeBel (dissidents) : L'alinéa 29a) du règlement violait l'art. 15 de la *Charte canadienne* et la violation n'était pas justifiable au sens de l'article premier de la *Charte*.

- (2) *Le* juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie et LeBel : L'alinéa 29a) du règlement ne violait pas l'art. 7 de la *Charte canadienne*.

Les juges L'Heureux-Dubé et Arbour (dissidentes) : L'alinéa 29a) du règlement violait l'art. 7 de la *Charte canadienne* et la violation n'était pas justifiable au sens de l'article premier de la *Charte*.

- (3) *Le* juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Binnie et LeBel : L'alinéa 29a) du règlement ne violait pas l'art. 45 de la *Charte québécoise*.

Les juges Bastarache et Arbour : Il n'est pas nécessaire de décider si l'al. 29a) du règlement violait l'art. 45 de la *Charte* québécoise, étant donné que le respect du droit prévu par cet article ne peut être imposé dans les circonstances du présent pourvoi.

Le juge L'Heureux-Dubé (dissidente) : L'alinéa 29a) du règlement violait l'art. 45 de la *Charte* québécoise.

Le juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major et Binnie : Le régime d'aide sociale établissant une différence de traitement ne contrevenait pas à l'art. 15 de la *Charte*. L'appelante ne s'est pas acquittée de la preuve qui lui incombait à la troisième étape du test de l'arrêt *Law*, car elle n'a pas démontré que le gouvernement l'a traitée comme une personne de moindre valeur que les bénéficiaires d'aide sociale plus âgés, simplement parce qu'il a assujéti le versement de prestations accrues à sa participation à des programmes conçus expressément pour l'intégrer dans la population active et promouvoir son autonomie à long terme.

An examination of the four contextual factors set out in *Law* does not support a finding of discrimination and denial of human dignity. First, this is not a case where members of the complainant group suffered from pre-existing disadvantage and stigmatisation on the basis of their age. Age-based distinctions are a common and necessary way of ordering our society, and do not automatically evoke a context of pre-existing disadvantage suggesting discrimination and marginalization. Unlike people of very advanced age who may be presumed to lack abilities that they in fact possess, young people do not have a similar history of being undervalued.

Second, the record in this case does not establish a lack of correspondence between the scheme and the actual circumstances of welfare recipients under 30. The evidence indicates that the purpose of the challenged distinction, far from being stereotypical or arbitrary, corresponded to the actual needs and circumstances of individuals under 30. The deep recession in the early 1980s, tightened eligibility requirements for federal unemployment insurance benefits, and a surge in the number of young people entering the job market caused an unprecedented increase in the number of people capable of working who ended up on the welfare rolls. The situation of young adults was particularly dire. The government's short-term purpose in adopting the scheme at issue was to get recipients under 30 into work and training programs that would make up for the lower base amount they received while teaching them valuable skills to get permanent jobs. The government's longer-term purpose was to provide young welfare recipients with precisely the kind of remedial education and skills training they lacked and needed in order to integrate into the workforce and become self-sufficient. The regime constituted an affirmation of young people's potential rather than a denial of their dignity. From the perspective of a reasonable person in the claimant's position, the legislature's decision to structure its social assistance programs to give young people the incentive to participate in programs specifically designed to provide them with training and experience was supported by logic and common sense. The allegation that there were not enough places in the programs to meet the needs of all welfare recipients under 30 who wanted to participate was rejected by the trial judge as unsubstantiated by the evidence. Absent demonstrated error, it is not open to this Court to revisit the trial judge's conclusion. Likewise, we cannot infer disparity between the purpose and effect of the scheme and the situation of those affected from the mere failure of government to prove that the assumptions upon which it proceeded were correct. Provided they are not based on arbitrary and demeaning stereotypes,

À partir de l'examen des quatre facteurs contextuels énoncés dans *Law*, il est impossible de conclure à la discrimination et à l'existence d'une atteinte à la dignité humaine. Premièrement, il ne s'agit pas d'un cas où le groupe de la demanderesse a souffert d'un désavantage préexistant et de stigmates en raison de l'âge. Les distinctions fondées sur l'âge sont courantes et nécessaires pour maintenir l'ordre dans notre société et elles n'évoquent pas automatiquement le contexte d'un désavantage préexistant qui donne à croire à l'existence d'une discrimination et d'une marginalisation. Contrairement aux personnes d'âge avancé, qui peuvent être présumées dépourvues de certaines aptitudes qu'elles possèdent en réalité, les jeunes adultes n'ont pas été sous-estimés de la même manière par le passé.

Deuxièmement, le dossier en l'espèce n'établit pas l'absence de lien entre le régime et la situation réelle des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans. La preuve démontre que, loin d'être stéréotypé ou arbitraire, l'objet de la distinction contestée correspondait aux besoins et à la situation véritables des moins de 30 ans. La profonde récession du début des années 80, le resserrement des conditions d'admissibilité aux prestations fédérales d'assurance-chômage et la forte augmentation du nombre de jeunes intégrant le marché du travail ont provoqué un accroissement sans précédent du nombre de personnes aptes au travail qui ont néanmoins joint les rangs des prestataires d'aide sociale. La situation des jeunes adultes était particulièrement difficile. À court terme, l'objectif que visait le gouvernement en instaurant le régime contesté était de faire participer les bénéficiaires de moins de 30 ans à des programmes de travail et de formation qui complèteraient l'allocation de base inférieure qu'ils recevaient, tout en leur faisant acquérir des compétences utiles pour trouver des emplois permanents. À plus long terme, le gouvernement visait à offrir aux jeunes bénéficiaires précisément les cours de rattrapage et les compétences qui leur manquaient et dont ils avaient besoin pour réussir à s'intégrer dans la population active et à devenir autonomes. Le régime ne constituait pas une négation de la dignité des jeunes adultes, mais la reconnaissance de leur potentiel. Dans la perspective d'une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse, la décision du législateur de structurer ses programmes d'aide sociale de façon à inciter les jeunes adultes à participer à des programmes spécialement conçus pour leur permettre d'acquérir formation et expérience prenait appui sur la logique et le sens commun. La prétention qu'il n'existait pas suffisamment de places disponibles dans les programmes pour répondre aux besoins de tous les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans qui voulaient y participer a été rejetée par le juge du procès parce qu'il estimait la preuve à cet égard insuffisante. Il n'appartient pas à la Cour de réexaminer la conclusion du

the legislator is entitled to proceed on informed general assumptions that correspond, even if not perfectly, to the actual circumstances of the affected group. These considerations figure in assessing whether a reasonable person in the claimant's position would experience the legislation as a harm to her dignity.

Third, the “ameliorative purpose” contextual factor is neutral in the present case, since the scheme was not designed to improve the condition of another group. As a general contextual matter, a reasonable person in the appellant's position would take the fact that the Regulation was aimed at ameliorating the situation of welfare recipients under 30 into account in determining whether the scheme treated under-30s as less worthy of respect and consideration than those 30 and over.

Finally, the findings of the trial judge and the evidence do not support the view that the overall impact on the affected individuals undermined their human dignity and their right to be recognized as fully participating members of society notwithstanding their membership in the class affected by the distinction. Despite possible short-term negative impacts on the economic circumstances of some welfare recipients under 30 as compared to those 30 and over, the regime sought to improve the situation of people in this group and enhance their dignity and capacity for long-term self-reliance. This points not to discrimination but to concern for the situation of welfare recipients under 30.

The factual record is insufficient to support the appellant's claim that the state deprived her of her s. 7 right to security of the person by providing her with a lower base amount of welfare benefits, in a way that violated the principles of fundamental justice. The dominant strand of jurisprudence on s. 7 sees its purpose as protecting life, liberty and security of the person from deprivations that occur as a result of an individual's interaction with the justice system and its administration. The administration of justice can be implicated in a variety of circumstances and does not refer exclusively to processes operating in the criminal law. The meaning of the administration of

judge de première instance en l'absence d'une erreur établie. De même, le simple fait que le gouvernement n'ait pas prouvé l'exactitude des hypothèses sur lesquelles il s'est fondé ne permet pas d'inférer qu'il y a disparité entre, d'une part, l'objet et l'effet du régime et, d'autre part, la situation des personnes touchées. Le législateur peut s'appuyer sur des hypothèses générales documentées qui correspondent, bien qu'imparfaitement, à la situation véritable du groupe touché, à la condition que ces hypothèses ne soient pas fondées sur des stéréotypes arbitraires et dégradants. Ces considérations sont prises en compte pour déterminer si une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse aurait perçu la mesure législative comme attentatoire à sa dignité.

Troisièmement, le facteur contextuel de « l'objectif d'amélioration » est neutre en l'espèce, car le régime n'a pas été conçu pour améliorer la situation d'un autre groupe. De façon générale, sur le plan contextuel, une personne raisonnable placée dans la situation de l'appellante tiendrait compte du fait que le Règlement visait à améliorer la situation des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans pour déterminer si le régime traitait les moins de 30 ans comme moins dignes de respect et de considération que les 30 ans et plus.

Enfin, les conclusions du juge de première instance et les éléments de preuve n'appuient pas la prétention que l'incidence globale du régime sur les personnes touchées a porté atteinte à leur dignité humaine et à leur droit d'être reconnues comme membres à part entière de la société, même si elles font partie de la catégorie touchée par la distinction. Malgré la possibilité de conséquences négatives à court terme sur la situation économique de certains bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans comparativement à leurs aînés, le régime visait à améliorer la situation des personnes appartenant à ce groupe et à renforcer leur dignité et leur capacité de subvenir à leurs besoins à long terme. Ces éléments tendent à révéler l'existence non pas d'une discrimination, mais d'une préoccupation pour la situation des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans.

Le dossier factuel n'est pas suffisant pour étayer la prétention de l'appellante que l'État a porté atteinte à son droit à la sécurité de sa personne en lui versant un montant de base inférieur de prestations d'aide sociale, de façon non conforme aux principes de justice fondamentale. Selon le courant jurisprudentiel dominant concernant l'art. 7, cette disposition a pour objet d'empêcher les atteintes à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui résultent d'une interaction de l'individu avec le système judiciaire et l'administration de la justice. Tout un éventail de situations peuvent faire entrer en jeu l'administration de la justice et celle-ci ne s'entend pas

justice and s. 7 should be allowed to develop incrementally, as heretofore unforeseen issues arise for consideration. It is thus premature to conclude that s. 7 applies only in an adjudicative context. In the present case, the issue is whether s. 7 ought to apply despite the fact that the administration of justice is plainly not implicated. Thus far, the jurisprudence does not suggest that s. 7 places positive obligations on the state. Rather, s. 7 has been interpreted as restricting the state's ability to deprive people of their right to life, liberty and security of the person. Such a deprivation does not exist here and the circumstances of this case do not warrant a novel application of s. 7 as the basis for a positive state obligation to guarantee adequate living standards.

There is no breach of the right to measures of financial assistance and to social measures provided for by law, susceptible of ensuring an acceptable standard of living as protected by s. 45 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. Although s. 45 requires the government to provide social assistance measures, it places the adequacy of the particular measures adopted beyond the reach of judicial review. The language of s. 45 mandates only that the government be able to point to measures susceptible of ensuring an acceptable standard of living, without having to defend the wisdom of its enactments.

Per Bastarache J. (dissenting): Section 29(a) of the Regulation did not infringe s. 7 of the *Charter*. The threat to the appellant's security of the person was not related to the administration of justice, nor was it caused by any state action, nor did the underinclusive nature of the legislation substantially prevent or inhibit the appellant from protecting her own security. The right to security of the person is protected by s. 7 only insofar as the claimant is deprived of this right by the state, in a manner contrary to the principles of fundamental justice. The strong relationship between s. 7 and the role of the judiciary leads to the conclusion that some relationship to the judicial system or its administration must be engaged before s. 7 may be applied. In this case, there is no link between the harm to the appellant's security of the person and the judicial system or its administration. Although the required link to the judicial system does not mean that s. 7 is limited to purely criminal or penal matters, it signifies, at the very least, that some determinative state action, analogous to a judicial or administrative process, must be shown to exist in order for one to be deprived of a s. 7 right. The threat to the appellant's security was brought upon her by the vagaries of a weak economy, not by the legislature's

exclusivement des procédures criminelles. Il faut laisser le sens de la notion d'administration de la justice et la portée de l'art. 7 évoluer graduellement, au fur et à mesure que surgiront des questions jusqu'ici imprévues. Il est donc prématuré de conclure que l'art. 7 s'applique exclusivement dans un contexte juridictionnel. En l'espèce, la question est de savoir si la Cour doit appliquer l'art. 7 malgré le fait que l'administration de la justice n'est manifestement pas en jeu. Jusqu'à maintenant, rien dans la jurisprudence ne tend à indiquer que l'art. 7 impose une obligation positive à l'État. On a plutôt considéré que l'art. 7 restreint la capacité de l'État de porter atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Il n'y a pas d'atteinte de cette nature en l'espèce et les circonstances ne justifient pas une application nouvelle de l'art. 7, selon laquelle il imposerait à l'État l'obligation positive de garantir un niveau de vie adéquat.

Il n'a pas été porté atteinte au droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, lequel est garanti par l'art. 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Bien que l'art. 45 oblige le gouvernement à établir des mesures d'aide sociale, il soustrait au pouvoir de contrôle des tribunaux la question de savoir si ces mesures sont adéquates. Le libellé de l'art. 45 exige seulement que le gouvernement puisse établir l'existence de mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, sans l'obliger à défendre la sagesse de ces mesures.

Le juge Bastarache (dissident) : L'alinéa 29a) du règlement ne violait pas l'art. 7 de la Charte. La menace au droit à la sécurité de l'appelante n'était pas liée à l'administration de la justice et ne résultait pas d'une mesure de l'État; de plus, le caractère non inclusif du texte de loi n'a pas empêché concrètement l'appelante de protéger sa propre sécurité. Le droit à la sécurité de la personne n'est protégé par l'art. 7 que dans la mesure où c'est l'État qui, d'une façon non conforme aux principes de justice fondamentale, prive l'individu du droit à la sécurité de sa personne. Le lien solide qui existe entre l'art. 7 et le rôle de l'appareil judiciaire amène à conclure que, pour que puisse s'appliquer l'art. 7, il est nécessaire qu'il existe un certain rapport entre cette disposition et le système judiciaire ou son administration. En l'espèce, il n'existe pas de lien entre le préjudice causé à la sécurité de la personne de l'appelante et le système judiciaire ou son administration. Quoique le lien requis avec l'appareil judiciaire ne signifie pas que l'art. 7 se limite nécessairement aux affaires pénales, il signifie à tout le moins que, pour qu'une personne se trouve privée d'un droit que lui garantit l'art. 7, il faut établir l'existence d'une mesure de l'État — analogue à une instance judiciaire ou

decision not to accord her more financial assistance or to require her to participate in several programs in order to receive more assistance. While underinclusive legislation may, in unique circumstances, substantially impact the exercise of a constitutional freedom, the exclusion of people under 30 from the full, unconditional benefit package did not render them substantially incapable of exercising their right to security of the person without government intervention. The appellant failed to demonstrate that there existed an inherent difficulty for young people under 30 to protect their right to security of the person without government intervention. Nor has the existence of a higher base benefit for recipients 30 and over been shown to reduce the potential of young people to exercise their right to security of the person. It has not been demonstrated that the legislation, by excluding young people, reduced their security any more than it would have already been given market conditions.

Section 29(a) of the Regulation infringed s. 15 of the *Charter*. Although age-based distinctions are often justified due to the fact that at different ages people are capable of different things, age is included as a prohibited ground of discrimination. Age, although constantly changing, is a personal characteristic that at any given moment one can do nothing to alter. Age falls squarely within the concern of the equality provision that people not be penalized for characteristics they either cannot change or should not be asked to change. The grounds of discrimination enumerated in s. 15 function as legislative markers of suspect grounds associated with stereotypical or otherwise, discriminatory decision making. Legislation that draws a distinction on such grounds — including age — is suspect because it often leads to discrimination and denial of substantive equality.

Applying the *Law* test, the fundamental question that needs to be dealt with here is whether the distinction created by s. 29(a) is indicative that the government treated social assistance recipients under 30 in a way that is respectful of their dignity as members of society. This question is to be assessed from the perspective of a reasonable person in the claimant's circumstances having regard to four non-exhaustive contextual factors. While it is not enough for the appellant simply to claim that her

administrative — emportant des conséquences juridiques pour cette personne. La menace à la sécurité de l'appelante découlait des aléas d'une économie chancelante, et non de la décision du législateur de ne pas lui accorder une aide financière plus élevée ou de l'obliger à participer à plusieurs programmes pour recevoir une aide accrue. Bien qu'une mesure législative n'ayant pas un caractère suffisamment inclusif puisse, dans des circonstances exceptionnelles, entraver substantiellement l'exercice d'une liberté constitutionnelle, l'exclusion des personnes de moins de 30 ans du champ d'application du régime d'avantages complets et inconditionnels ne les rendait pas essentiellement incapables d'exercer leur droit à la sécurité de leur personne en l'absence d'intervention gouvernementale. L'appelante n'a pas démontré que les jeunes de moins de 30 ans éprouvent intrinsèquement de la difficulté à exercer leur droit à la sécurité de leur personne en l'absence d'intervention gouvernementale. Elle n'a pas non plus établi que l'existence de prestations de base plus élevées pour les prestataires de 30 ans et plus réduisait la possibilité pour les moins de 30 ans d'exercer leur droit à la sécurité de leur personne. Il n'a pas été démontré que, en excluant les jeunes, le texte de loi avait réduit leur sécurité à un niveau inférieur à ce qu'elle était déjà, compte tenu de la situation économique.

L'alinéa 29a) du règlement violait l'art. 15 de la *Charte*. Bien que les distinctions fondées sur l'âge soient souvent justifiées par le fait que des personnes d'âge différent sont capables d'accomplir des choses différentes, l'âge fait partie des motifs de discrimination illicite. Quoiqu'on vieillisse sans cesse, l'âge est une caractéristique personnelle à l'égard de laquelle il est impossible de faire quoi que ce soit, et ce à quelque moment que ce soit. L'âge est nettement visé par l'aspect de la disposition relative à l'égalité qui demande qu'on ne pénalise pas un individu pour une caractéristique qu'il ne peut changer ou qu'on ne devrait pas le requérir de changer. Les motifs de discrimination énumérés à l'art. 15 sont des indicateurs législatifs de l'existence de motifs suspects, associés à des processus décisionnels discriminatoires et fondés sur des stéréotypes. Une loi qui établit une distinction fondée sur de tels motifs — notamment l'âge — est suspecte parce qu'elle entraîne souvent de la discrimination et aboutit au déni du droit à l'égalité réelle.

Si on applique le critère de l'arrêt *Law*, la question fondamentale qu'il faut examiner en l'espèce est celle de savoir si la distinction établie à l'al. 29a) indique que le gouvernement a traité les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans d'une façon qui respectait leur dignité en tant que membres de notre société. Il faut examiner cette question avec les yeux d'une personne raisonnable se trouvant dans la situation du demandeur, en tenant compte de quatre facteurs contextuels non exhaustifs.

dignity has been violated, a demonstration that there is a rational foundation for her experience of discrimination will be sufficient to ground the s. 15 claim.

First, with respect to the pre-existing disadvantage factor, we are not dealing in this case with a general age distinction but rather with one applicable within a particular social group, welfare recipients. Within this group the record makes it clear that it was not easier for persons under 30 to get jobs as opposed to their elders. The distinction was based on the stereotypical view that young welfare recipients suffer no special economic disadvantages. This view was not grounded in fact and was based on old assumptions regarding the employability of young people. Although there is no compelling evidence that younger welfare recipients, as compared to all welfare recipients, have been traditionally marginalized by reason of their age, a contextual analysis requires us to recognize that the precarious, vulnerable position of welfare recipients in general lends weight to the argument that a distinction that affects them negatively may pose a greater threat to their human dignity.

Second, there was a lack of correspondence between the differential welfare scheme and the actual needs, capacities and circumstances of welfare recipients under the age of 30. Based on the unverifiable presumption that people under 30 had better chances of employment and lesser needs, the program delivered to those people two-thirds less than what the government viewed as the basic survival amount, drawing its distinction on a characteristic over which those people had no control. Substantive equality permits differential treatment only where there is a genuine difference. The bright line drawn at 30 appears to have had little, if any, relationship to the real situation of younger people. The dietary and housing costs of people under 30 are no different from those of people 30 and over. The presumption adopted by the government that all persons under 30 received assistance from their family was unfounded. By relying on a distinction that had existed decades earlier and that did not take into account the actual circumstances of welfare recipients under 30, the legislation appears to have shown little respect for the value of those recipients as individual human beings. It created substandard living conditions for them on the sole basis of their age. Where persons experience serious detriment as a result of a distinction and the evidence shows that the presumptions guiding the legislature were factually unsupported, it is not necessary

Bien que l'appelante ne puisse se contenter de plaider qu'on a porté atteinte à sa dignité, pour justifier une allégation formulée en vertu de l'art. 15 il lui suffira d'établir le fondement rationnel de sa perception subjective qu'elle a été victime de discrimination.

Premièrement, en ce qui concerne le facteur du désavantage préexistant, nous ne sommes pas ici en présence d'une distinction d'application générale fondée sur l'âge, mais plutôt d'une distinction applicable à un groupe particulier de la société, les bénéficiaires d'aide sociale. Il ressort clairement du dossier que, dans les faits, au sein de ce groupe, il n'était pas plus facile pour les jeunes prestataires de trouver du travail que ce ne l'était pour leurs aînés. La distinction était fondée sur le stéréotype selon lequel les jeunes prestataires ne souffrent d'aucun désavantage économique particulier. Elle reposait non pas sur des faits, mais plutôt sur de vieilles prémisses relatives à l'aptitude des jeunes au travail. Bien qu'il n'existe aucune preuve décisive indiquant que, comparativement à l'ensemble des bénéficiaires d'aide sociale, les jeunes prestataires ont de tout temps été marginalisés en raison de leur âge, une analyse contextuelle nous oblige à reconnaître que la situation précaire et vulnérable dans laquelle se trouvent les bénéficiaires d'aide sociale renforce l'argument selon lequel toute distinction les affectant peut faire peser une menace plus grande sur leur dignité humaine.

Deuxièmement, il n'y avait aucune correspondance entre le régime d'aide sociale différent et les besoins, les aptitudes et la situation véritables des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans. Basé sur l'hypothèse invérifiable selon laquelle les personnes de moins de 30 ans ont des besoins moins grands que leurs aînés et de meilleures chances que ceux-ci de se trouver un emploi, le programme accordait aux premières une somme inférieure des deux tiers à celle que le gouvernement considérait comme le strict nécessaire, et il fondait cette différence de traitement sur une caractéristique indépendante de la volonté de ces personnes. L'égalité réelle ne permet un traitement différent que s'il existe une différence réelle. La ligne de démarcation nette fixée à 30 ans paraît n'avoir que peu de rapports, voire aucun, avec la situation véritable des adultes de moins de 30 ans. Les dépenses au titre de l'alimentation et du logement des personnes de moins de 30 ans ne diffèrent pas de celles des personnes de 30 ans et plus. La présomption du gouvernement que les personnes de moins de 30 ans recevaient toutes de l'aide de leur famille n'était pas fondée. En se fondant sur une distinction qu'on avait faite plusieurs décennies auparavant et qui ne tenait même pas compte de la situation véritable des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans, on semble avoir fait preuve de peu de respect dans le texte de loi pour la valeur de ces personnes en

to demonstrate actual stereotyping, prejudice or other discriminatory intention. Moreover, a positive intention cannot save the regulation. At this stage of the *Law* analysis, the legislature's intention is much less important than the real effects of the scheme on the claimant. Treatment of legislative purpose under s. 15 must not undermine or replace the analysis that will be undertaken when applying s. 1 of the *Charter*.

Third, the ameliorative purpose factor is not useful in determining whether the differential treatment in this appeal was discriminatory. The legislature has differentiated between the appellant's group and other welfare recipients based on what it claims is an effort to ameliorate the situation of the very group in question. Groups that are the subject of an inferior differential treatment based on an enumerated or analogous ground are not treated with dignity just because the government claims that the detrimental provisions are for their own good.

Finally, the differential treatment had a severe effect on an extremely important interest. The effect of the distinction in this case is that the appellant and others like her had their income set at only one third of what the government deemed to be the bare minimum for the sustainment of life. The government's argument that it was offering skills to allow young persons to enter into the workforce, thereby reinforcing their dignity and self-worth, neglects the fact that the reason why these young people were not in the labour force was not exclusively that their skills were too low, or that they were undereducated, but that there were no jobs to be had. The appellant has shown that in certain circumstances, and in her circumstances in particular, there were occasions when the effect of the differential treatment was such that beneficiaries under 30 could objectively be said to have experienced government treatment that failed to respect them as full persons. Any reading of the evidence indicates that it was highly improbable that a person under 30 could at all times be registered in a program and therefore receive the full subsistence amount. When between programs, individuals like the appellant were forced to survive on far less than the recognized minimum necessary for basic subsistence received by those 30 and over. Even when

tant qu'êtres humains. Sur le seul fondement de l'âge, le texte de loi créait pour ces personnes des conditions de vie inférieures aux conditions minimales. Dans les cas où des personnes subissent un grave désavantage dû à une distinction et où la preuve démontre que les hypothèses ayant guidé le législateur n'étaient pas étayées par les faits, il n'est pas nécessaire de prouver l'existence concrète de stéréotype, préjugé ou autre intention discriminatoire. L'existence d'une intention positive ne préserve pas davantage la validité de la mesure réglementaire litigieuse. À cette étape-ci de l'analyse prescrite dans l'arrêt *Law*, l'intention du législateur revêt beaucoup moins d'importance que les effets concrets du régime sur l'appelante. L'examen de l'objet du texte de loi effectué en vertu de l'art. 15 ne doit pas rendre inutile ou remplacer l'analyse qui doit être faite ultérieurement en application de l'article premier de la *Charte*.

Troisièmement, le facteur de l'objet améliorateur n'est pas utile pour décider si le traitement différent était discriminatoire en l'espèce. Le législateur a établi une distinction entre le groupe dont fait partie l'appelante et les autres bénéficiaires d'aide sociale en se fondant sur ce qu'elle affirme être un effort d'amélioration de la situation du groupe en question. Un groupe qui fait l'objet d'un traitement différent et moins favorable, fondé sur un motif énuméré ou un motif analogue, n'est pas traité avec dignité du seul fait que le gouvernement prétend avoir pris ses dispositions préjudiciables pour le bien du groupe.

Enfin, le traitement différent a un effet marqué sur un droit extrêmement important. L'effet de la distinction en l'espèce est que l'appelante et les autres personnes dans sa situation ont vu leur revenu fixé au tiers seulement de la somme que le gouvernement jugeait constituer le strict minimum dont a besoin une personne pour subvenir à ses besoins. L'argument du gouvernement, selon lequel il donnait aux jeunes la chance d'acquérir des compétences visant à leur permettre de s'intégrer dans la population active et ainsi de renforcer leur dignité et leur estime de soi ne tient pas compte du fait que la raison pour laquelle ces jeunes ne faisaient pas partie de la population active n'était pas exclusivement le fait qu'ils possédaient des compétences ou des études insuffisantes, mais aussi le fait qu'il n'y avait pas d'emplois disponibles. L'appelante a démontré que, dans certaines circonstances et particulièrement dans sa situation personnelle, il y a eu des occasions où l'effet du traitement différent était tel qu'on pourrait objectivement affirmer que les prestataires de moins de 30 ans ont été traités par le gouvernement d'une manière qui ne les respectait pas en tant que citoyens à part entière. Il ressort de la preuve, peu importe l'angle sous lequel on l'examine, qu'il était hautement improbable qu'une personne de moins de 30 ans aurait pu à tout

participating in a program, the fear of being returned to the reduced level of support dominated the appellant's life. Recipients 30 and over did not experience these consequences of the scheme. For the purposes of s. 15, what made the appellant's experience demeaning was the fact that she was placed in a position that the government itself admits is a precarious and unliveable one. The distinction in treatment was made simply on the basis of age, not of need, opportunity or personal circumstances, and was not respectful of the basic human dignity of welfare recipients under the age of 30.

The government has not discharged its burden of proving that the infringement of s. 15 is a reasonable limit that is demonstrably justifiable in a free and democratic society. Although a certain degree of deference should be accorded in reviewing social policy legislation of this type, the government does not have *carte blanche* to limit rights. The distinction created by s. 29(a) of the Regulation served two pressing and substantial objectives: (1) to avoid attracting young adults to social assistance, and (2) to facilitate integration into the workforce by encouraging participation in the employment programs. There is a rational connection between the different treatment of those under 30 and the objective of encouraging their integration into the workforce. It is logical and reasonable to suppose that young people are at a different stage in their lives than those 30 and over, that it is more important, and perhaps more fruitful, to encourage them to integrate into the workforce, and that in order to encourage such behaviour, a reduction in basic benefits could be expected to work. Even according the government a high degree of deference, however, the respondent has failed to demonstrate that the provision in question constituted a means of achieving the legislative objective that was reasonably minimally impairing of the appellant's equality rights. Other reasonable alternatives to achieve the objective were available. To begin with, the level of support provided to those under 30 could have been increased. There is no evidence to support the government's contention that such an approach would have prevented it from achieving the objective of integrating young people into the workforce. In addition, the 1989 reforms which made the programs universally conditional could have been implemented earlier. The programs themselves also suffered from several significant shortcomings and only 11 percent of social

moment être inscrite à un programme et recevoir le plein montant des prestations. Lorsqu'elles ne participaient pas à un programme, les personnes comme l'appelante étaient contraintes de subvenir à leurs besoins au moyen de ressources très inférieures au minimum vital reconnu, que recevaient par ailleurs les 30 ans et plus. Même lorsqu'elle participait à un programme, l'appelante vivait dans la crainte de voir ses prestations réduites. Les prestataires de 30 ans et plus ne subissaient pas ces conséquences du régime. Pour l'application de l'art. 15, ce qui a rendu humiliante l'expérience vécue par l'appelante est le fait qu'elle a été placée dans une situation que le gouvernement reconnaît lui-même comme précaire et invivable. Cette différence de traitement a été établie en fonction seulement de l'âge des personnes visées et non en fonction de leurs besoins, de leurs possibilités ou de leur situation personnelle, et elle ne respectait pas la dignité fondamentale des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans.

Le gouvernement ne s'est pas acquitté de l'obligation qui lui incombait d'établir que la violation de l'art. 15 était une limite raisonnable et justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique. Bien qu'il faille faire montre d'une certaine retenue dans le contrôle de telles mesures législatives en matière de politique sociale, il reste que le gouvernement n'a pas carte blanche pour restreindre des droits. La distinction établie par l'al. 29(a) du règlement visait deux objectifs urgents et réels : (1) éviter l'effet d'attraction du régime d'aide sociale sur les jeunes adultes; (2) favoriser l'intégration de ceux-ci dans la population active en encourageant leur participation aux programmes d'emploi. Il existe un lien rationnel entre le traitement différent réservé aux moins de 30 ans et l'objectif consistant à favoriser leur intégration dans la population active. Il est logique et raisonnable de supposer que ces personnes ne sont pas rendues au même stade de la vie que les 30 ans et plus, qu'il est plus important, voire plus utile, de les inciter à s'intégrer dans la population active et, enfin, qu'une réduction des prestations de base pourrait permettre de réaliser cet objectif. Toutefois, même en manifestant beaucoup de retenue envers la décision du gouvernement, l'intimé n'a pas su démontrer que la disposition litigieuse constituait un moyen de réaliser l'objectif législatif d'une manière qui portait aussi peu atteinte au droit à l'égalité de l'appelante qu'il était raisonnablement possible de le faire. Il existait des solutions de rechange raisonnables à celle choisie par le législateur en vue de réaliser son objectif. D'abord, les prestations accordées aux moins de 30 ans auraient pu être majorées. Aucun élément de preuve n'étaye la prétention du gouvernement selon laquelle une telle mesure l'aurait empêché d'atteindre l'objectif d'intégration des jeunes dans la population active. De plus, il aurait été possible d'instaurer plus tôt les réformes qui, en 1989, ont

assistance recipients under the age of 30 were in fact enrolled in the employment programs that allowed them to receive the base amount allocated to beneficiaries 30 years of age and over. One major branch of the scheme left participants \$100 short of the base benefit. Likewise, waiting periods, prioritizations and admissibility criteria signified that the programs were not designed in such a way as to ensure that there would always be programs available to those who wanted to participate. In addition to the problems with the design of the programs, hurdles in their implementation presented young recipients with further barriers. Delays flowing from meetings with aid workers, evaluation interviews and finding space within the appropriate program signified that young welfare recipients would most likely spend some time on the reduced benefit. Finally, even though 85 000 single people under 30 years of age were on social assistance, the government at first made only 30 000 program places available. While the government did not have to prove that it had 85 000 empty chairs waiting in classrooms and elsewhere, the very fact that it was expecting such low levels of participation brings into question the degree to which the distinction in s. 29(a) of the Regulation was geared towards improving the situation of those under 30, as opposed to simply saving money.

The differential treatment had severe deleterious effects on the equality and self-worth of the appellant and those in her group which outweighed the salutary effects of the scheme in achieving the stated government objective. The government failed to demonstrate that the reduction in benefits contributed or would reasonably be expected to contribute to the integration of young social assistance beneficiaries into the workplace. When the potential deleterious effects of the legislation are so apparent, it is not asking too much of the government to craft its legislation more carefully.

The appropriate remedy in this case is to declare s. 29(a) of the Regulation invalid under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. Had the legislation still been in force, suspension of the declaration of invalidity for a period of 18 months to allow the legislature to implement changes to the legislation would have been appropriate. The appellant's request for an order for damages pursuant to s. 24(1) of the *Charter* should be dismissed. Where

rendu les programmes conditionnels pour tous. Les programmes eux-mêmes comportaient également plusieurs lacunes importantes et seulement 11 p. 100 des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans étaient dans les faits inscrits aux programmes qui leur permettaient de recevoir le montant de base accordé aux prestataires de 30 ans et plus. Les personnes qui participaient à un important volet du régime ne touchaient pas le plein montant des prestations, mais recevaient 100 \$ de moins que la prestation de base. De même, les critères d'admissibilité, les périodes d'attente et les préférences applicables au titre de la participation indiquent que les programmes n'étaient pas conçus d'une manière propre à garantir une place à toute personne désireuse d'y participer. Outre les problèmes qui affectaient la conception des programmes, la mise en œuvre de ceux-ci créait des obstacles supplémentaires, que les jeunes prestataires devaient également surmonter. En raison des délais résultant des rencontres avec des travailleurs sociaux, des entrevues d'évaluation et de la recherche de places libres dans le programme approprié, les jeunes bénéficiaires d'aide sociale touchaient vraisemblablement les prestations réduites pendant un certain temps. Enfin, même s'il y avait 85 000 personnes seules de moins de 30 ans recevant de l'aide sociale, le gouvernement n'avait créé initialement que 30 000 places dans ses programmes. Même si le gouvernement n'avait pas à établir qu'il disposait de 85 000 places disponibles en salle de classe et ailleurs, le fait même qu'il s'attendait à un taux de participation aussi faible incite à se demander dans quelle mesure la distinction prévue à l'al. 29a) du règlement visait vraiment à améliorer la situation des personnes de moins de 30 ans, et non pas simplement à réaliser des économies.

La différence de traitement a eu, sur l'égalité et l'estime de soi de l'appelante et des personnes de son groupe, des effets préjudiciables graves qui l'emportaient sur les effets bénéfiques qu'avait le régime sur la réalisation de l'objectif énoncé par le gouvernement. Le gouvernement n'a pas démontré que la réduction des prestations faciliterait l'intégration des jeunes prestataires dans la population active, ou qu'il était raisonnable de penser qu'elle le ferait. Lorsque les effets préjudiciables éventuels du texte législatif sont aussi évidents, ce n'est pas trop demander au gouvernement de préparer ses mesures législatives avec plus de soin.

La réparation qui convient en l'espèce consiste à déclarer l'al. 29a) du règlement inopérant en vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Si cette mesure législative avait été encore en vigueur, il aurait été opportun de suspendre l'effet de la déclaration d'invalidité pendant 18 mois afin de permettre au législateur d'apporter des modifications à cette mesure. Il y a lieu de rejeter la demande de dommages-intérêts présentée

a provision is struck down under s. 52, a retroactive s. 24(1) remedy will not generally be available. Moreover, the facts of this case do not allow for such a result. First, a s. 24(1) remedy is more difficult in this case because it involves a class action. It would be impossible for this Court to determine the precise amount that was owed to each individual in the class. Second, the significant costs that would be incurred by the government were it required to pay damages must be considered. While a consideration of expenses might not be relevant to the substantive *Charter* analysis, it is relevant to the determination of the remedy. Requiring the government to pay out nearly half a billion dollars would have a significant impact on the government's fiscal situation, and potentially on the general economy of the province.

Although on its face, s. 45 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* creates some form of positive right to a minimal standard of living, in this case, that right is unenforceable. The supremacy provision in s. 52 of the Quebec *Charter* clearly indicates that the courts have no power to declare any portion of a law invalid due to a conflict with s. 45. Moreover, the appellant is not entitled to damages pursuant to s. 49 of the Quebec *Charter*. In order to substantiate a s. 49 claim against the government for having drafted legislation that violates a right guaranteed by the Quebec *Charter*, one would have to demonstrate that the legislature has breached a particular standard of care in drafting the legislation. It is unlikely that the government could, under s. 49, be held responsible for having simply drafted faulty legislation.

Per LeBel J. (dissenting): Section 29(a) of the Regulation, when taken in isolation or considered in light of all employability programs, discriminated against young adults. The distinction based on age did not reflect either the needs or the abilities of social aid recipients under 30 years of age. The ordinary needs of young people are not so different from the needs of their elders as to justify such a pronounced discrepancy between the two groups' benefits. Because the distinction made by the social aid scheme was justified by the fact that young people are able to survive a period of economic crisis better, this distinction perpetuated a stereotypical view of young people's situation on the labour market. By trying to combat the pull of social assistance, for the "good" of the young people themselves who depended on it, the distinction perpetuated another stereotypical view, that

par l'appelante en vertu du par. 24(1) de la *Charte*. Si une disposition est invalidée en application de l'art. 52, il n'y a généralement pas ouverture à réparation rétroactive en vertu du par. 24(1). De plus, les faits de l'espèce ne justifient pas un tel résultat. Premièrement, vu l'existence d'un recours collectif en l'espèce, il est plus difficile d'accorder une réparation en vertu du par. 24(1). Il serait impossible à notre Cour d'établir le montant exact dû à chaque membre du groupe. Deuxièmement, il faut tenir compte des dépenses importantes que ferait le gouvernement s'il devait verser des dommages-intérêts. Bien que la prise en compte de considérations budgétaires puisse ne pas être pertinente dans l'analyse de la question de fond touchant la *Charte*, elle l'est dans la détermination de la réparation. Obliger le gouvernement à verser pratiquement un demi-milliard de dollars aurait une incidence appréciable sur sa situation financière et peut-être même sur l'économie générale de la province.

Même si, à la lumière de son texte même, l'art. 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec crée une certaine forme de droit positif à un niveau de vie minimal, le respect de ce droit ne peut pas être obtenu en justice en l'espèce. La disposition énonçant la suprématie de la *Charte* québécoise, en l'occurrence l'art. 52 de celle-ci, indique nettement que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de déclarer invalide tout ou partie d'un texte de loi pour cause d'incompatibilité avec l'art. 45. En outre, l'appelante n'a pas droit à des dommages-intérêts en vertu de l'art. 49 de la *Charte* québécoise. La personne qui, en vertu de l'art. 49, présente contre l'État une demande reprochant à celui-ci d'être l'auteur d'un texte de loi contrevenant à un droit garanti par la *Charte* québécoise doit démontrer que le législateur a manqué à une norme de diligence donnée dans la rédaction du texte de loi en question. Il est improbable que l'État puisse, par application de l'art. 49, être tenu responsable simplement parce qu'il aurait rédigé un texte de loi lacunaire.

Le juge LeBel (dissident) : L'alinéa 29a) du règlement, pris isolément ou considéré à la lumière des programmes d'employabilité, était discriminatoire à l'endroit des jeunes adultes. La distinction fondée sur l'âge ne correspondait ni aux besoins ni aux capacités des bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 30 ans. Les besoins ordinaires des jeunes ne se différencient pas de ceux de leurs aînés au point de justifier un écart si prononcé entre leurs prestations. Dans la mesure où la distinction établie par le régime d'aide sociale était justifiée par la capacité des jeunes à mieux survivre une période de crise économique, cette distinction perpétuait une vision stéréotypée de la situation des jeunes sur le marché du travail. En cherchant à contrer un effet d'attraction à l'aide sociale pour le « bien » même des jeunes qui en dépendaient, la distinction perpétuait

a majority of young social assistance recipients choose to freeload off society permanently. Young social assistance recipients in the 1980s certainly did not latch onto social assistance out of laziness; they were stuck receiving welfare because there were no jobs available. Even if the government could validly encourage young people to work, the approach adopted discriminated between social aid recipients under 30 years of age and those 30 years of age and over, for no valid reason. The defects in the scheme, together with the preconceived ideas that underpinned it, lead to the conclusion that s. 29(a) of the Regulation infringed the equality right guaranteed by s. 15 of the *Charter*. For the reasons given by Bastarache J., s. 29(a) of the Regulation is not saved by s. 1 of the *Charter*.

Although the appellant failed to establish a violation of s. 7 of the *Charter* in this case, for the reasons stated by the majority, it is not appropriate, at this point, to rule out the possibility that s. 7 might be invoked in circumstances unrelated to the justice system.

Section 45 of the Quebec *Charter* does not confer an independent right to an acceptable standard of living. That section protects only a right of access to social measures for anyone in need. Although the incorporation of social and economic rights into the Quebec *Charter* gives them a new dimension, it does not make them legally binding. A majority of the provisions in the chapter on “Economic and Social Rights” contain a reservation indicating that the exercise of the rights they protect depends on the enactment of legislation. In the case of s. 45, the fact that anyone in need is entitled not to measures to ensure him or her an acceptable standard of living, but to measures susceptible of ensuring him or her that standard of living, suggests that the legislature did not intend to give the courts the power to review the adequacy of the measures adopted, or to usurp the role of the legislature in that regard. The expression “provided for by law”, when interpreted in light of the other provisions of the chapter on economic and social rights, confirms that the right in s. 45 is protected only to the extent provided for by law. Section 45 is not, however, without any obligational content. Because s. 10 of the Quebec *Charter* does not create an independent right to equality, the right of access to measures of financial assistance and social measures without discrimination would not be guaranteed by the Quebec *Charter* were it not for s. 45.

Per Arbour J. (dissenting): Section 29(a) of the Regulation infringed s. 7 of the *Charter* by depriving

une autre vision stéréotypée selon laquelle la majeure partie des jeunes assistés sociaux choisissent de vivre de façon permanente aux crochets de la société. Loin de se cramponner à l’aide sociale par paresse, les jeunes assistés sociaux des années 80 sont demeurés tributaires de l’aide sociale faute d’emplois disponibles. Même si le gouvernement pouvait valablement inciter les jeunes au travail, la solution retenue discriminait sans motif valable entre les bénéficiaires d’aide sociale de moins de 30 ans et ceux de 30 ans et plus. Les déficiences du régime, conjuguées aux idées préconçues le sous-tendant, mènent à la conclusion que l’al. 29a) du règlement portait atteinte au droit à l’égalité garanti par l’art. 15 de la *Charte*. Pour les motifs exposés par le juge Bastarache, l’al. 29a) du règlement n’est pas sauvegardé par l’article premier de la *Charte*.

Bien que l’appelante n’ait pas réussi à établir en l’espèce une violation de l’art. 7 de la *Charte*, pour les motifs exposés par la majorité, il ne convient pas à ce moment-ci de fermer la porte à une éventuelle possibilité que l’art. 7 puisse être invoqué dans des circonstances n’ayant aucun lien avec le système de justice.

L’article 45 de la *Charte* québécoise ne garantit pas un droit autonome à un niveau de vie décent. Cet article protège seulement un droit d’accès à des mesures sociales à toute personne dans le besoin. Bien que l’insertion des droits sociaux et économiques dans la *Charte* québécoise leur confère une nouvelle dimension, elle ne leur a pas attribué un caractère juridiquement contraignant. La majorité des dispositions dans le chapitre des « Droits économiques et sociaux » contiennent une réserve indiquant que la mise en œuvre des droits qu’elles protègent dépend de l’adoption de mesures législatives. Dans le cas de l’art. 45, le fait que toute personne dans le besoin n’ait pas droit à des mesures lui assurant un niveau de vie décent, mais plutôt à des mesures susceptibles de lui assurer ce niveau de vie, suggère que le législateur n’a pas voulu conférer aux tribunaux le pouvoir de réviser la suffisance des mesures adoptées ni de s’ériger en législateurs à cet égard. L’expression « prévues par la loi », interprétée à la lumière des autres dispositions du chapitre des droits économiques et sociaux, confirme que le droit prévu à l’art. 45 n’est protégé que dans la mesure prescrite par la loi. L’article 45 n’est toutefois pas dépourvu de tout contenu obligationnel. Puisque l’art. 10 de la *Charte* québécoise ne crée pas un droit autonome à l’égalité, le droit d’accès sans discrimination à des mesures d’assistance financière et à des mesures sociales ne serait pas garanti par la *Charte* québécoise en l’absence de l’art. 45.

Le juge Arbour (dissidente) : L’alinéa 29a) du règlement contrevenait à l’art. 7 de la *Charte* en privant ceux

those to whom it applied of their right to security of the person. Section 7 imposes a positive obligation on the state to offer basic protection for the life, liberty and security of its citizens.

The barriers that are traditionally said to preclude a positive claim against the state under s. 7 are unconvincing. The fact that a right may have some economic value is an insufficient reason to exclude it from the ambit of s. 7. Economic rights that are fundamental to human life or survival are not of the same ilk as corporate-commercial economic rights. The right to a minimum level of social assistance is intimately intertwined with considerations related to one's basic health and, at the limit, even one's survival. These rights can be readily accommodated under the s. 7 rights to "life, liberty and security of the person" without the need to constitutionalize "property" rights or interests. Nor should the interest claimed in this case be ruled out because it fails to exhibit the characteristics of a "legal right". The reliance on the subheading "Legal Rights" as a way of delimiting the scope of s. 7 protection has been supplanted by a purposive and contextual approach to the interpretation of constitutionally protected rights. New kinds of interests, quite apart from those engaged by one's dealings with the justice system and its administration, have been asserted and found to be deserving of s. 7 protection. To continue to insist upon the restrictive significance of the placement of s. 7 within the "Legal Rights" portion of the *Charter* would be to freeze constitutional interpretation in a manner inconsistent with the vision of the Constitution as a "living tree". Furthermore, in order to ground a s. 7 claim, it is not necessary that there be some affirmative state action interfering with life, liberty or security of the person. In certain cases, s. 7 can impose on the state a duty to act where it has not done so. A requirement of positive state interference is not implicit in the use of the phrase "principles of fundamental justice" or the concept of "deprivation" in s. 7. The concept of deprivation is sufficiently broad to embrace withholdings that have the effect of erecting barriers in the way of the attainment of some object. The context in which s. 7 is found within the *Charter* favours a conclusion that it can impose on the state a positive duty to act. Since illustrations of the "principles of fundamental justice" found in ss. 8 to 14 of the *Charter* entrench positive rights, it is to be expected that s. 7 rights also contain a positive dimension. Recent case law implies that mere state inaction will on occasion be sufficient to engage s. 7's protection. Finally, the concern that positive claims against the state are not justiciable does not present a barrier in the present case. While it may be true that courts are ill-equipped to decide policy matters concerning resource allocation, this does not support the conclusion that justiciability is a threshold issue barring

auxquels il s'appliquait du droit à la sécurité de leur personne. L'article 7 impose à l'État l'obligation positive d'assurer à ses citoyens la protection élémentaire en ce qui touche la vie, la liberté et la sécurité de leur personne.

Les objections généralement avancées pour s'opposer à la présentation, en vertu de l'art. 7, de demandes sollicitant l'intervention concrète de l'État ne sont pas convaincantes. Le fait qu'un droit puisse comporter une certaine valeur économique n'est pas une raison suffisante pour l'exclure du champ d'application de l'art. 7. Les droits économiques qui sont essentiels à la vie des individus et à leur survie ne sont pas de même nature que les droits économiques des sociétés commerciales. Le droit à un niveau minimal d'aide sociale est intimement lié à des considérations touchant fondamentalement à la santé d'une personne et même, à la limite, à sa survie. Ce droit peut facilement s'intégrer dans le droit « à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » prévu à l'art. 7, sans qu'il soit nécessaire de constitutionnaliser les droits ou intérêts de « propriété ». Le type de droit revendiqué en l'espèce ne saurait non plus être écarté parce qu'il ne présente pas les caractéristiques d'une « garantie juridique ». Le recours à l'intertitre « Garanties juridiques » comme moyen de circonscrire le champ d'application de l'art. 7 a été remplacé par l'application d'une démarche téléologique et contextuelle en matière d'interprétation des droits protégés par la Constitution. Au fil des ans, les plaideurs ont invoqué de nouveaux droits très distincts de ceux qui sont en cause lorsque le système judiciaire et l'administration de la justice sont concernés, et les tribunaux ont jugé que ces droits étaient protégés par l'art. 7. Continuer à insister sur l'effet restrictif qu'aurait le fait que l'art. 7 se trouve dans la section des « Garanties juridiques » de la *Charte* équivaldrait à figer l'interprétation constitutionnelle d'une manière incompatible avec la conception selon laquelle la Constitution est un « arbre vivant ». En outre, l'existence d'une mesure étatique concrète portant atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne n'est pas requise pour fonder la présentation d'une demande en vertu de l'art. 7. Dans certaines circonstances, l'art. 7 peut imposer à l'État l'obligation d'agir lorsqu'il ne l'a pas fait. Le concept de « *deprivation* » évoqué dans le texte anglais de l'art. 7 et l'expression « principes de justice fondamentale » (et son équivalent anglais) dans le texte de cet article ne requièrent pas implicitement l'existence d'une mesure attentatoire concrète de la part de l'État. Le concept de « *deprivation* » est suffisamment large pour englober les privations dont l'effet est d'ériger des obstacles à la réalisation d'un objectif. La position de l'art. 7 dans la structure de la *Charte* milite en faveur de la conclusion selon laquelle cet

the consideration of the substantive claim in this case. This case raises the different question of whether the state is under a positive obligation to provide basic means of subsistence to those who cannot provide for themselves. The role of the courts as interpreters of the *Charter* and guardians of its fundamental freedoms requires them to adjudicate such rights-based claims. These claims can be dealt with here without addressing the question of how much expenditure by the state is necessary in order to secure the right claimed, a question which may not be justiciable.

A textual, purposive or contextual approach to the interpretation of s. 7 mandates the conclusion that the s. 7 rights of life, liberty and security of the person include a positive dimension. The grammatical structure of s. 7 seems to indicate that it protects two rights: a right, set out in the section's first clause, to "life, liberty and security of the person"; and a right, set out in the second clause, not to be deprived of life, liberty or security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. As a purely textual matter, the fact that the first clause involves some greater protection than that accorded by the second clause seems beyond reasonable objection. There are at least two reasonable interpretations as to what this additional protection might consist of: the first clause may be interpreted as providing for a completely independent and self-standing right, which can be violated even absent a breach of fundamental justice, but requiring a s. 1 justification in the event of such violation; another possible interpretation focuses on the absence of the term "deprivation" in the first clause and suggests that it is at most in connection with the right afforded in the second clause, if at all, that there must be positive state action to ground a violation. Either interpretation demands recognition of the sort of interest claimed by the

article peut avoir pour effet d'imposer à l'État l'obligation d'agir. Comme les exemples de « principes de justice fondamentale » prévus aux art. 8 à 14 de la *Charte* consacrent des droits positifs, il est permis de penser que les droits visés à l'art. 7 comportent également une dimension positive. Il ressort implicitement de certains arrêts récents que la simple inaction de l'État est suffisante dans certaines circonstances pour faire jouer la protection de l'art. 7. Enfin, les doutes qui existent quant à la justiciabilité des demandes sollicitant l'intervention de l'État ne constituent pas un obstacle en l'espèce. Bien qu'il puisse être vrai que les tribunaux ne sont pas équipés pour trancher des questions de politique générale touchant à la répartition des ressources, ce facteur ne permet pas de conclure que la justiciabilité constitue une condition préalable faisant échec à l'examen au fond du présent litige. Le présent pourvoi soulève une question tout à fait différente, soit celle de savoir si l'État a l'obligation positive d'intervenir pour fournir des moyens élémentaires de subsistance aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins. Dans leur rôle d'interprètes de la *Charte* et de protecteurs des libertés fondamentales garanties par celle-ci, les tribunaux sont requis de statuer sur les revendications en justice de tels droits. Il est possible, en l'espèce, de connaître des revendications de cette nature sans se demander combien l'État devrait déboursier pour garantir le droit revendiqué, question qui pourrait ne pas être justiciable.

L'interprétation de l'art. 7, qu'il s'agisse d'une analyse téléologique, textuelle ou contextuelle, mène à la conclusion que le droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne garanti par cette disposition comporte une dimension positive. La structure grammaticale de l'art. 7 semble indiquer que celui-ci confère deux droits : le droit, énoncé dans la première partie de la disposition, « à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne », ainsi que le droit, énoncé dans la deuxième partie de la disposition, à ce qu'il ne soit porté atteinte à la vie, à la liberté ou la sécurité d'une personne qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. D'un point de vue purement textuel, il semble qu'on ne puisse raisonnablement nier que la première partie de l'art. 7 accorde une protection plus large que celle prévue par la deuxième partie de cette disposition. Au moins deux interprétations raisonnables sont avancées en ce qui concerne la nature de cette protection additionnelle : suivant une de ces interprétations, la première partie établirait un droit entièrement distinct et autonome, auquel il peut être porté atteinte même en l'absence de violation des principes de justice fondamentale, sous réserve qu'en pareils cas il faut justifier cette atteinte au regard de l'article premier; selon l'autre interprétation, qui s'attache à l'absence du terme « *deprivation* » en anglais dans

appellant in this case and it is not necessary to decide which one is to be preferred.

A purposive interpretation of s. 7 as a whole requires that all the rights embodied in it be given meaning. Reducing s. 7 only to the second clause leaves no useful meaning to the right to life. Such an interpretation of s. 7 threatens not only the coherence, but also the purpose of the *Charter* as a whole. In order to avoid this result, it must be recognized that the state can potentially infringe the right to life, liberty and security of the person in ways that go beyond violating the right contained in the second clause of s. 7. Section 7 must be interpreted as protecting something more than merely negative rights, otherwise the s. 7 right to life will be reduced to the function of guarding against capital punishment — a possibly redundant function in light of s. 12 of the *Charter* — with all of the intolerable conceptual difficulties attendant upon such an interpretation.

With respect to the contextual analysis, positive rights are an inherent part of the *Charter's* structure. The *Charter* compels the state to act positively to ensure the protection of a significant number of rights. Moreover, justification under s. 1 which invokes the values that underpin the *Charter* as the only suitable basis for limiting those rights, confirms that *Charter* rights contain a positive dimension. Constitutional rights are not simply a shield against state interference. They place a positive obligation on the state to arbitrate competing demands arising from the liberty and rights of others. Thus if one's right to life, liberty and security of the person can be limited under s. 1 by the need to protect the life, liberty or security of others, it can only be because the right is not merely a negative right but a positive one, calling for the state not only to abstain from interfering with life, liberty and security of the person but also to actively secure that right in the face of competing demands.

The interest claimed in this case falls within the range of entitlements that the state is under a positive

la première partie de la disposition, c'est tout au plus à l'égard du droit garanti dans la deuxième partie, à supposer que ce soit même le cas, qu'il faut établir l'existence d'une mesure étatique positive pour fonder une plainte reprochant la violation de ce droit. Chacune de ces interprétations exige la reconnaissance du type de droit que revendique l'appelante en l'espèce et il n'est pas nécessaire de décider laquelle de ces interprétations doit être retenue.

L'interprétation téléologique de l'ensemble de l'art. 7 requiert que l'on donne un sens à tous les droits qui y sont consacrés. Le fait de limiter l'art. 7 uniquement à sa deuxième partie a pour effet de n'attribuer aucun rôle concret au droit à la vie. Une telle interprétation menace non seulement la cohérence de la *Charte* dans son ensemble, mais également son objet. Pour éviter ce résultat, il faut reconnaître qu'il pourrait arriver que l'État porte atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne autrement qu'en violant le droit prévu à la deuxième partie de l'art. 7. Il faut considérer que l'art. 7 protège davantage que de simples droits négatifs, autrement le rôle du droit à la vie garanti par cette disposition se résumerait à la protection contre la peine de mort — faisant ainsi potentiellement double emploi avec l'art. 12 de la *Charte* —, avec toutes les difficultés conceptuelles intolérables qui découlent d'une telle interprétation.

Relativement à l'analyse contextuelle, les droits positifs font partie intégrante de la structure de la *Charte*. La *Charte* impose à l'État l'obligation d'agir concrètement en vue d'assurer la protection d'un nombre appréciable de droits. En outre, le processus de justification prévu par l'article premier, démarche qui considère les valeurs sous-tendant la *Charte* comme le seul fondement justifiant de restreindre les droits concernés, confirme que les droits consacrés par la *Charte* comportent une dimension positive. Les droits constitutionnels ne servent pas simplement de bouclier contre les atteintes à la liberté commises par l'État, mais ils ont également pour effet d'imposer à celui-ci l'obligation positive d'arbitrer les revendications conflictuelles découlant des droits et libertés de chacun. Si le droit d'un individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne peut, par application de l'article premier, être restreint en raison de la nécessité de protéger la vie, la liberté ou la sécurité d'autrui, ce ne peut être que parce que ce droit n'est pas simplement un droit négatif mais aussi un droit positif, qui commande à l'État non seulement de s'abstenir de porter atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne, mais également de garantir activement ce droit en présence de revendications conflictuelles.

Le droit revendiqué en l'espèce fait partie de ceux que l'État a l'obligation positive d'accorder en vertu de

obligation to provide under s. 7. Underinclusive legislation results in a violation of the *Charter* outside the context of s. 15 where: (1) the claim is grounded in a fundamental *Charter* right or freedom rather than in access to a particular statutory regime; (2) a proper evidentiary foundation demonstrates that exclusion from the regime constitutes a substantial interference with the exercise and fulfilment of a protected right; and (3) it is determined that the state can truly be held responsible for the inability to exercise the right or freedom in question. Here, exclusion from the statutory regime effectively excludes the claimants from any real possibility of having their basic needs met. It is not exclusion from the particular statutory regime that is at stake but the claimants' fundamental rights to security of the person and life itself, which exist independently of any statutory enactment. The evidence demonstrates that the physical and psychological security of young adults was severely compromised during the period at issue and that the legislated exclusion of young adults from the full benefits of the social assistance regime substantially interfered with their fundamental right to security of the person and perhaps even their right to life. Freedom from state interference with bodily or psychological integrity is of little consolation to those who are faced with a daily struggle to meet their most basic bodily and psychological needs. In such cases, one can reasonably conclude that positive state action is what is required in order to breathe purpose and meaning into their s. 7 guaranteed rights. The state can properly be held accountable for the claimants' inability to exercise their s. 7 rights. The issue here is simply whether the state is under an obligation of performance to alleviate the claimants' condition. The claimants need not establish that the state can be held causally responsible for the socio-economic environment in which their s. 7 rights were threatened, nor do they need to establish that the government's inaction worsened their plight. The legislation is directed at providing supplemental aid to those who fall below a subsistence level — an interest which s. 7 was meant to protect. Legislative intervention aimed at providing for essential needs touching on the personal security and survival of indigent members of society is sufficient to satisfy whatever "minimum state action" requirement might be necessary to engage s. 32 of the *Charter*. By enacting the *Social Aid Act*, the Quebec government triggered a state obligation to ensure that any differential treatment or underinclusion in the provision of these essential needs did not run afoul of the fundamental rights guaranteed by the *Charter*, and in particular by s. 7. It failed to discharge this obligation. As the protection of positive rights is grounded in the first clause of s. 7, which provides a free-standing right to life, liberty and security of the person, and as the violation here consists of inaction and does not bring the justice system

l'art. 7. En dehors du contexte de l'art. 15, une mesure législative n'ayant pas un caractère suffisamment inclusif entraîne une violation de la *Charte* lorsque les conditions suivantes sont réunies : (1) l'argument doit reposer sur une liberté ou un droit fondamental garanti par la *Charte*, plutôt que sur l'accès à un régime légal précis; (2) il doit exister une preuve appropriée, démontrant que l'exclusion du régime légal crée une entrave substantielle à l'exercice du droit protégé; (3) il faut déterminer si l'État peut vraiment être tenu responsable de l'incapacité d'exercer la liberté ou le droit fondamental en question. Dans le présent pourvoi, l'exclusion des demandeurs du régime légal les prive effectivement de toute possibilité concrète de pourvoir à leurs besoins essentiels. Ce qui est en jeu n'est pas l'exclusion du régime légal concerné, mais les droits fondamentaux des demandeurs à la sécurité de leur personne et à la vie même, qui existent indépendamment de tout texte législatif. La preuve établit que la sécurité physique et psychologique des jeunes adultes a été sérieusement compromise au cours de la période pertinente et que le fait, dans le texte de loi, d'avoir exclu les jeunes adultes du plein bénéfice des avantages du régime d'aide sociale a porté substantiellement atteinte à leur droit fondamental à la sécurité de leur personne et peut-être même à leur droit à la vie. Le droit de ne pas être victimes d'atteintes par l'État à leur intégrité physique ou psychologique est une bien mince consolation pour les personnes qui doivent quotidiennement lutter pour subvenir à leurs besoins physiques et psychologiques les plus élémentaires. Dans ces cas, il est raisonnablement possible de conclure qu'une intervention concrète de l'État est nécessaire pour donner sens et effet aux droits garantis par l'art. 7. L'État peut à juste titre être tenu responsable de l'incapacité des demandeurs à exercer les droits que leur garantit l'art. 7. Dans la présente affaire, il s'agit tout simplement de décider si l'État a l'obligation d'agir pour soulager la situation pénible des demandeurs. Ces derniers n'ont pas à prouver que l'État peut être tenu causalement responsable de l'environnement socio-économique dans lequel les droits que leur garantit l'art. 7 ont été menacés, ni que l'inaction de l'État a aggravé leur sort. La législation pertinente vise à fournir une aide complémentaire aux personnes dont les moyens de subsistance sont inférieurs à un niveau donné — droit que l'art. 7 est censé protéger. Une intervention législative destinée à pourvoir aux besoins essentiels des citoyens nécessiteux en matière de sécurité personnelle et de subsistance est suffisante pour satisfaire à toute condition d'application de l'art. 32 de la *Charte* qui requerrait l'existence d'un « minimum d'action gouvernementale ». En édictant la *Loi sur l'aide sociale*, le gouvernement du Québec a fait naître pour l'État l'obligation de s'assurer que toute différence de traitement ou non-inclusion concernant la prestation de ces services

into motion, it is not necessary to determine whether the violation of the appellant's s. 7 rights was in accordance with the principles of fundamental justice.

The violation of the claimants' right to life, liberty and security of the person cannot be saved by s. 1 of the *Charter*. Although preventing the attraction of young adults to social assistance and facilitating their integration into the workforce might satisfy the "pressing and substantial objective" requirement of the *Oakes* test, it is difficult to accept that denial of the basic means of subsistence is rationally connected to promoting the long-term liberty and inherent dignity of young adults. Moreover, there is agreement with Bastarache J.'s finding that those means were not minimally impairing in a number of ways.

Section 29(a) of the Regulation infringed s. 15(1) of the *Charter*. On the s. 15 issue, there is general agreement with Bastarache J.'s analysis and conclusions. The infringement could not be saved by s. 1 for substantially the same reasons discussed in relation to the s. 7 violation.

There is also agreement with Bastarache J. that s. 45 of the Quebec *Charter* establishes a positive right to a minimal standard of living but that, in the circumstances of this case, this right cannot be enforced under s. 52 or s. 49.

Finally, there is agreement with Bastarache J. as to the appropriate remedy.

Per L'Heureux-Dubé J. (dissenting): There is agreement with Bastarache and LeBel JJ. that s. 29(a) of the Regulation violated s. 15 of the *Charter*. Presumptively excluding groups that clearly fall within an enumerated category from s. 15's protection does not serve the purposes of the equality guarantee. The enumerated ground of age is a permanent marker of suspect distinction. Any attempt to exclude youth from s. 15 protection misplaces the focus of a s. 15 inquiry, which is properly on the

essentiels n'est pas incompatible avec les droits fondamentaux garantis par la *Charte*, tout particulièrement l'art. 7. Il ne s'est pas acquitté de cette obligation. Comme la protection des droits positifs découle de la première partie de l'art. 7, qui reconnaît à chacun un droit autonome à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et comme, en l'espèce, la violation découle d'une inaction et ne fait pas entrer en jeu le système judiciaire, il n'est pas nécessaire de se demander si cette atteinte aux droits garantis par l'art. 7 à l'appelante a été portée en conformité avec les principes de justice fondamentale.

La violation du droit des demandeurs à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne n'est pas justifiée au sens de l'article premier. Bien que l'objectif consistant à prévenir l'effet d'attraction du régime d'aide sociale sur les jeunes adultes et à favoriser leur intégration dans la population active puisse satisfaire à la condition requérant l'existence d'un « objectif urgent et réel » que prévoit le critère élaboré dans l'arrêt *Oakes*, il est difficile d'accepter que la négation des moyens élémentaires de subsistance puisse avoir un lien rationnel avec les valeurs qu'on tend à favoriser, à savoir la liberté et la dignité inhérente des jeunes adultes à long terme. En outre, il y a accord avec la conclusion du juge Bastarache selon laquelle l'atteinte causée par ces moyens n'était pas, pour plusieurs raisons, minimale.

L'alinéa 29a) du règlement violait le par. 15(1) de la *Charte*. Pour ce qui est de l'art. 15, il y a accord général avec l'analyse et les conclusions du juge Bastarache. La violation de l'art. 15 n'était pas justifiée au regard de l'article premier, essentiellement pour les raisons exposées à l'égard de la violation de l'art. 7.

Il y a également accord avec l'opinion du juge Bastarache selon laquelle l'art. 45 de la *Charte* québécoise établit un droit positif à un niveau de vie minimal, mais que le respect de ce droit ne peut être imposé en vertu des art. 52 ou 49 dans les circonstances du présent pourvoi.

Enfin, il y a accord avec les conclusions du juge Bastarache quant à la réparation qui convient en l'espèce.

Le juge L'Heureux-Dubé (dissidente) : L'opinion des juges Bastarache et LeBel, selon laquelle l'al. 29a) du règlement violait l'art. 15 de la *Charte*, est acceptée. Exclure a priori de la protection de l'art. 15 des groupes qui appartiennent clairement à une catégorie énumérée ne sert pas les fins de la garantie d'égalité. Le motif énuméré de l'âge est un indicateur permanent de l'existence d'une distinction suspecte. Toute tentative d'exclure les jeunes de la protection de l'art. 15 déplace le point de

effects of discrimination and not on the categorizing of grounds. Furthermore, the perspective of the legislature should not be incorporated in a s. 15 analysis. An intention to discriminate is not necessary for a finding of discrimination. Conversely, the fact that a legislature intends to assist the group or individual adversely affected by the distinction does not preclude a finding of discrimination.

Section 29(a) clearly draws a distinction on an enumerated ground. The only issue is whether s. 29(a) denies human dignity in purpose or effect. Harm to dignity results from infringements of individual interests including physical and psychological integrity. Such infringements undermine self-respect and self-worth and communicate to the individual that he or she is not a full member of Canadian society. Stereotypes are not needed to find a distinction discriminatory. Here, the contextual factors listed in *Law* support a finding of discrimination. In particular, the severe harm suffered by the claimant to a fundamental interest, as a result of a legislative distinction drawn on an enumerated or analogous ground, was sufficient for a court to conclude that the distinction was discriminatory. Because she was under 30, the claimant was exposed to the risk of severe poverty. She lived at times below the government's own standard of bare subsistence. Her psychological and physical integrity were breached. A reasonable person in the claimant's position, apprised of all the circumstances, would have perceived that her right to dignity had been infringed as a sole consequence of being under 30 years of age, a condition over which she had no control, and that she had been excluded from full participation in Canadian society. With respect to the other contextual factors, a legislative scheme which causes individuals to suffer severe threats to their physical and psychological integrity as a result of a personal characteristic which cannot be changed *prima facie* does not adequately take into account the needs, capacity or circumstances of the individual or group in question. An ameliorative purpose, as a contextual factor, must be for the benefit of a group less advantaged than the one targeted by the distinction. There is no such group in the present case. Finally, since unemployment was far higher among young adults as compared to the general active population, and an unprecedented number of young people were entering the job market at a time when federal social assistance programs were faltering, it is difficult to conclude that they did not suffer from a pre-existing disadvantage. Disadvantage need not be shared by all members of a group for there to be a finding of discrimination, if, as in this case, it can be shown that only

mire de l'analyse de l'art. 15, laquelle doit porter sur les effets de la discrimination et non sur le classement des motifs dans une catégorie. De surcroît, il n'y a pas lieu de prendre en considération le point de vue du législateur dans l'analyse fondée sur l'art. 15. Une intention de discriminer n'est pas nécessaire pour conclure à la discrimination. Inversement, le fait qu'un législateur ait l'intention d'aider le groupe ou la personne sur lesquels la distinction alléguée a un effet préjudiciable n'empêche pas de conclure à la discrimination.

L'alinéa 29a) établit clairement une distinction fondée sur un motif énuméré. La seule question qui se pose est de savoir si, dans son objet ou son effet, il porte atteinte à la dignité humaine. La dignité humaine est violée s'il y a atteinte aux intérêts individuels, dont l'intégrité physique et psychologique. Ces atteintes minent le respect et l'estime de soi et transmettent à l'individu l'idée qu'il n'est pas un membre à part entière de la société canadienne. Une distinction peut être discriminatoire même si elle ne repose pas sur des stéréotypes. En l'espèce, les facteurs contextuels énumérés dans l'arrêt *Law* étayaient une conclusion de discrimination. En particulier, la grave atteinte à un droit fondamental dont a été victime l'appelante, en raison d'une distinction législative fondée sur un motif énuméré ou analogue, était suffisante pour qu'un tribunal puisse statuer que la distinction était discriminatoire. L'appelante était exposée au risque d'une grande pauvreté du fait qu'elle avait moins de 30 ans. Elle a parfois vécu en-deçà du niveau de subsistance minimal fixé par le gouvernement même. Il y a eu atteinte à son intégrité psychologique et physique. Une personne raisonnable, placée dans la position de l'appelante et informée de toutes les circonstances, aurait estimé que son droit à la dignité était violé pour le seul motif qu'elle avait moins de 30 ans, alors qu'elle n'était pas en mesure de faire quoi que ce soit pour modifier cet attribut, et qu'elle était exclue d'une pleine participation à la société canadienne. En ce qui concerne les autres facteurs contextuels, un régime législatif qui menace sérieusement l'intégrité physique et psychologique de certaines personnes, simplement parce qu'elles possèdent une caractéristique personnelle qui ne peut être changée, ne tient pas adéquatement compte, à première vue, des besoins, des capacités et de la situation de la personne ou du groupe en cause. Un objectif d'amélioration, comme facteur contextuel, doit être à l'avantage d'un groupe moins favorisé que celui visé par la distinction. Il n'est pas question d'un tel groupe en l'espèce. Enfin, étant donné que le taux de chômage était beaucoup plus élevé chez les jeunes adultes que pour l'ensemble de la population active, et qu'un nombre record de jeunes entrait sur le marché du travail à une époque où les programmes fédéraux d'aide sociale étaient chancelants, il est difficile de conclure que les jeunes adultes n'étaient pas victimes d'un désavantage

members of that group suffered the disadvantage. The breach of s. 15 was not justified. On this point, there is agreement with Bastarache J.'s s. 1 analysis.

For the reasons given by Arbour J., s. 29(a) of the Regulation violated s. 7 of the *Charter*. Although governments should in general make policy implementation choices, other actors may aid in determining whether social programs are necessary. A claimant should be able to establish with adequate evidence what would constitute a minimum level of assistance. For the reasons given by the dissenting judge in the Court of Appeal and substantially for the reasons expressed by Arbour J., the s. 7 violation was not justified.

For the reasons given by the dissenting judge in the Court of Appeal, s. 29(a) of the Regulation infringes s. 45 of the Quebec *Charter*.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Applied: *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; **referred to:** *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950, 2000 SCC 37; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; *Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [2000] 1 S.C.R. 703, 2000 SCC 28; *Cleburne v. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985); *Machtiger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986; *Moge v. Moge*, [1992] 3 S.C.R. 813; *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44; *Winnipeg Child and Family Services (Northwest Area) v. G. (D.F.)*, [1997] 3 S.C.R. 925; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C.

préexistant. Il n'est pas nécessaire que le désavantage frappe tous les membres d'un groupe pour qu'il y ait discrimination, à condition qu'il soit possible de démontrer, comme c'est le cas dans la présente affaire, que seuls des membres de ce groupe sont victimes du désavantage. La violation de l'art. 15 n'était pas justifiée. Sur ce point, il y a accord avec l'analyse que le juge Bastarache effectue au regard de l'article premier.

Pour les motifs exposés par le juge Arbour, l'al. 29a) du règlement contrevient à l'art. 7 de la *Charte*. Bien qu'il revienne en général aux gouvernements de faire les choix qui concernent la mise en œuvre des politiques, d'autres acteurs peuvent aider à déterminer si des programmes sociaux sont nécessaires. Un demandeur doit être en mesure d'établir, au moyen d'une preuve suffisante, ce qui serait un niveau minimal d'aide. Pour les motifs exposés par le juge dissident de la Cour d'appel et essentiellement pour les mêmes raisons que le juge Arbour, la violation de l'art. 7 n'était pas justifiée.

Pour les motifs exposés par le juge dissident de la Cour d'appel, l'al. 29a) du règlement viole l'art. 45 de la *Charte québécoise*.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef McLachlin

Arrêt appliqué : *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; **arrêts mentionnés :** *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, 2000 CSC 37; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Granovsky c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 R.C.S. 703, 2000 CSC 28; *Cleburne c. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985); *Machtiger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986; *Moge c. Moge*, [1992] 3 R.C.S. 813; *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)(c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44; *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg (région du Nord-Ouest) c. G. (D.F.)*, [1997] 3 R.C.S. 925; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Irwin Toy Ltd.*

124; *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158.

By Bastarache J. (dissenting)

Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1999] 1 S.C.R. 497; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44; *Winnipeg Child and Family Services v. K.L.W.*, [2000] 2 S.C.R. 519, 2000 SCC 48; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; *Lavoie v. Canada*, [2002] 1 S.C.R. 769, 2002 SCC 23; *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950, 2000 SCC 37; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Western Canadian Shopping Centres Inc. v. Dutton*, [2001] 2 S.C.R. 534, 2001 SCC 46; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345; *Quebec (Public Curator) v. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 S.C.R. 211.

c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158.

Citée par le juge Bastarache (dissident)

Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1999] 1 R.C.S. 497; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44; *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg c. K.L.W.*, [2000] 2 R.C.S. 519, 2000 CSC 48; *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Lavoie c. Canada*, [2002] 1 R.C.S. 769, 2002 CSC 23; *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, 2000 CSC 37; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519, 2002 CSC 68; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton*, [2001] 2 R.C.S. 534, 2001 CSC 46; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345; *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211.

By LeBel J. (dissenting)

Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1999] 1 S.C.R. 497; *Lévesque v. Québec (Procureur général)*, [1988] R.J.Q. 223; *Lecours v. Québec (Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu)*, J.E. 90-638; *Johnson v. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61; *Commission des droits de la personne du Québec v. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003, aff'd [1994] R.J.Q. 1227; *Desroches v. Commission des droits de la personne du Québec*, [1997] R.J.Q. 1540.

By Arbour J. (dissenting)

Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 927; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44; *Winnipeg Child and Family Services v. K.L.W.*, [2000] 2 S.C.R. 519, 2000 SCC 48; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3; *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46; *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66; *Plantation Indoor Plants Ltd. v. Attorney General of Alberta*, [1985] 1 S.C.R. 366; *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835; *Canadian Broadcasting Corp. v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 480; *R. v. O'Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411; *R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668; *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445, 2001 SCC 14; *Smith v. Jones*, [1999] 1 S.C.R. 455; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; *Native Women's Assn. of Canada v. Canada*, [1994] 3 S.C.R. 627.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs), [1999] 2 S.C.R. 203; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999]

Citée par le juge LeBel (dissident)

Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1999] 1 R.C.S. 497; *Lévesque c. Québec (Procureur général)*, [1988] R.J.Q. 223; *Lecours c. Québec (Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu)*, J.E. 90-638; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61; *Commission des droits de la personne du Québec c. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, [1991] R.J.Q. 3003, conf. par [1994] R.J.Q. 1227; *Desroches c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1997] R.J.Q. 1540.

Citée par le juge Arbour (dissidente)

Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44; *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg c. K.L.W.*, [2000] 2 R.C.S. 519, 2000 CSC 48; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46; *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66; *Plantation Indoor Plants Ltd. c. Procureur général de l'Alberta*, [1985] 1 R.C.S. 366; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835; *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 480; *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668; *R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445, 2001 CSC 14; *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1999] 2 R.C.S. 203; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*,

1 S.C.R. 497; *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *Harrison v. University of British Columbia*, [1990] 3 S.C.R. 451; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94; *Ontario Human Rights Commission v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Brooks v. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 1219; *Lavoie v. Canada*, [2002] 1 S.C.R. 769, 2002 SCC 23; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950, 2000 SCC 37; *Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [2000] 1 S.C.R. 703, 2000 SCC 28; *Winko v. British Columbia (Forensic Psychiatric Institute)*, [1999] 2 S.C.R. 625; *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342; *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839; *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *R. v. Tran*, [1994] 2 S.C.R. 951; *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting income security, S.Q. 1988, c. 51, s. 92.
Act respecting the Constitution Act, 1982, R.S.Q., c. L-4.2, s. 1.
Act to amend the Social Aid Act, S.Q. 1984, c. 5, ss. 1, 2, 4, 5.
Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1985, App. III.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(d), 3, 7, 8 to 14, 11(b), (d), (f), 12, 15, 23, 24(1), 33(1), (3).
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 9.1, 10, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53.
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 1002, 1003(a).
Constitution Act, 1867, ss. 23, 29, 99.
Constitution Act, 1982, ss. 38, 52.
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210.
Human Rights Code, R.S.O. 1990, c. H.19, ss. 5(1), 10(1) “age”.
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3, Art. 11(1).
Regulation respecting social aid, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, ss. 23 [am. (1981) 113 O.G. II 4118, s. 1; am.

[1999] 1 R.C.S. 497; *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Harrison c. Université de la Colombie-Britannique*, [1990] 3 R.C.S. 451; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94; *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Brooks c. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1219; *Lavoie c. Canada*, [2002] 1 R.C.S. 769, 2002 CSC 23; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, 2000 CSC 37; *Granovsky c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [2000] 1 R.C.S. 703, 2000 CSC 28; *Winko c. Colombie-Britannique (Forensic Psychiatric Institute)*, [1999] 2 R.C.S. 625; *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839; *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519, 2002 CSC 68; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *R. c. Tran*, [1994] 2 R.C.S. 951; *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d), 3, 7, 8 à 14, 11b), d), f), 12, 15, 23, 24(1), 32, 33(1), (3).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 9.1, 10, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 1002, 1003a).
Code des droits de la personne, L.R.O. 1990, ch. H.19, art. 5(1), 10(1) « âge ».
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. 1985, app. III.
Déclaration universelle des droits de l’homme, A.G. Rés. 217 A(III), Doc.A/810N.U., p. 71 (1948), art. 22, 25(1).
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210.
Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982, L.R.Q., ch. L-4.2, art. 1.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 23, 29, 99.
Loi constitutionnelle de 1982, art. 38, 52.
Loi modifiant la Loi sur l’aide sociale, L.Q. 1984, ch. 5, art. 1, 2, 4, 5.
Loi sur l’aide sociale, L.R.Q., ch. A-16, art. 5, 6, 11 [mod. 1984, ch. 5, art. 1], 11.1 [aj. *idem*, art. 2], 11.2 [*idem*], 31, 45, 49.

(1986) 118 O.G. II 336, s. 1; am. (1986) 118 O.G. II 605, s. 1], 29 [am. (1981) 113 O.G. II 4118, s. 3; am. (1984) 116 O.G. II 2051, s. 3], 32, 35.0.1 [ad. (1984) 116 O.G. II 1432, s. 2], 35.0.2 [*idem*; am. (1985) 117 O.G. II 3690, s.1], 35.0.5 [ad. (1984) 116 O.G. II 1432, s. 2], 35.0.6 [*idem*], 35.0.7 [ad. (1984) 116 O.G. II 2052, s. 6].

Social Aid Act, R.S.Q., c. A-16, ss. 5, 6, 11 [am. 1984, c. 5, s. 1], 11.1 [ad. *idem*, s. 2], 11.2 [*idem*], 31, 45, 49.

Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), Arts. 22, 25(1).

Authors Cited

Ascah, Louis. *La discrimination contre les moins de trente ans à l'aide sociale du Québec: un regard économique*. Sherbrooke: Université de Sherbrooke, 1988.

Bosset, Pierre. "Les droits économiques et sociaux: parents pauvres de la Charte québécoise?" (1996), 75 *Can. Bar Rev.* 583.

Bredt, Christopher D., and Adam M. Dodek. "The Increasing Irrelevance of Section 1 of the Charter" (2001), 14 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 175.

Carignan, Pierre. "L'égalité dans le droit: une méthode d'approche appliquée à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne". Dans *De la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis*. Montréal: Thémis, 1989, 101.

Fortin, Pierre. "Le chômage des jeunes au Québec: aggravation et concentration (1966-1982)" (1984), 39 *Relations industrielles* 419.

Fortin, Pierre. "Les mesures d'employabilité à l'aide sociale: origine, signification et portée", février 1990.

Greschner, Donna. "The Purpose of Canadian Equality Rights" (2002), 6 *Rev. Const. Stud.* 291.

Guérin, Gilles. *Les jeunes et le marché du travail*. Québec: Commission consultative sur le travail, 1986.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997 (updated 2001, release 1).

Lafond, Pierre-Claude. *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs*. Montréal: Thémis, 1996.

Longtin, Marie-José, et Daniel Jacoby. "La Charte vue sous l'angle du législateur". Dans *La nouvelle Charte sur les droits et les libertés de la personne*, Formation permanente du Barreau du Québec, cours n° 21. Montréal: Barreau du Québec, 1977, 4.

Poulin Simon, Lise, et Diane Bellemare. *Le plein emploi: pourquoi?* Québec: Presses de l'Université du Québec, 1983.

Loi sur la sécurité du revenu, L.Q. 1988, ch. 51, art. 92.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 993 R.T.N.U. 3, art. 11(1).

Règlement sur l'aide sociale, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, art. 23 [mod. (1981) 113 G.O. II 5525, art. 1; mod. (1986) 118 G.O. II 710, art. 1; mod. (1986) 118 G.O. II 1193, art. 1], 29 [mod. (1981) 113 G.O. II 5525, art. 3; mod. (1984) 116 G.O. II 2399, art. 3], 32, 35.0.1 [aj. (1984) 116 G.O. II 1687, art. 2], 35.0.2 [*idem*; mod. (1985) 117 G.O. II 5318, art. 1], 35.0.5 [aj. (1984) 116 G.O. II 1687, art. 2], 35.0.6 [*idem*], 35.0.7 [aj. (1984) 116 G.O. II 2400, art. 6].

Doctrine citée

Ascah, Louis. *La discrimination contre les moins de trente ans à l'aide sociale du Québec: un regard économique*. Sherbrooke: Université de Sherbrooke, 1988.

Bosset, Pierre. « Les droits économiques et sociaux: parents pauvres de la Charte québécoise? » (1996), 75 *R. du B. can.* 583.

Bredt, Christopher D., and Adam M. Dodek. « The Increasing Irrelevance of Section 1 of the Charter » (2001), 14 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 175.

Carignan, Pierre. « L'égalité dans le droit: une méthode d'approche appliquée à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne ». Dans *De la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis*. Montréal: Thémis, 1989, 101.

Fortin, Pierre. « Le chômage des jeunes au Québec: aggravation et concentration (1966-1982) » (1984), 39 *Relations industrielles* 419.

Fortin, Pierre. « Les mesures d'employabilité à l'aide sociale: origine, signification et portée », février 1990.

Greschner, Donna. « The Purpose of Canadian Equality Rights » (2002), 6 *Rev. Const. Stud.* 291.

Guérin, Gilles. *Les jeunes et le marché du travail*. Québec: Commission consultative sur le travail, 1986.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997 (updated 2001, release 1).

Lafond, Pierre-Claude. *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs*. Montréal: Thémis, 1996.

Longtin, Marie-José, et Daniel Jacoby. « La Charte vue sous l'angle du législateur ». Dans *La nouvelle Charte sur les droits et libertés de la personne*, Formation permanente du Barreau du Québec, cours n° 21. Montréal: Barreau du Québec, 1977, 4.

Nations Unies. Conseil économique et social. Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Rapport*

Quebec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, 2^e sess., 30^e lég., vol. 15, n^o 79, 12 novembre 1974, p. 2744.

Quebec. Minister of Manpower and Income Security. *Pour une politique de sécurité du revenu*. Québec: Minister of Manpower and Income Security, 1987.

Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles, vol. 1, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, “deprive”.

United Nations. Economic and Social Council. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Report of the Fifth Session* (26 November-14 December, 1990), Supplement No. 3 (1991).

Weinrib, Lorraine Eisenstat. “The Supreme Court of Canada and Section One of the Charter” (1988), 10 *Sup. Ct. L. Rev.* 469.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1999] R.J.Q. 1033, [1999] Q.J. No. 1365 (QL), affirming a decision of the Superior Court, [1992] R.J.Q. 1647, [1992] Q.J. No. 928 (QL). Appeal dismissed, L’Heureux-Dubé, Bastarache, Arbour and LeBel JJ. dissenting.

Carmen Palardy, Georges Massol and Stéphanie Bernstein, for the appellant.

André Fauteux and Isabelle Harnois, for the respondent.

Janet E. Minor and Peter Landmann, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Gabriel Bourgeois, Q.C., for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

Sarah Macdonald, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Margaret Unsworth, for the intervener the Attorney General for Alberta.

David Matas, for the intervener Rights and Democracy (also known as International Centre for Human Rights and Democratic Development).

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

sur la cinquième session (26 novembre-14 décembre 1990), supplément n^o 3 (1991).

Poulin Simon, Lise, et Diane Bellemare. *Le plein emploi : pourquoi?* Québec : Presses de l’Université du Québec, 1983.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, 2^e sess., 30^e lég., vol. 15, n^o 79, 12 novembre 1974, p. 2744.

Québec. Ministre de la Main-d’œuvre et de la Sécurité du revenu. *Pour une politique de sécurité du revenu*. Québec : Ministre de la Main-d’œuvre et de la Sécurité du revenu, 1987.

Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles, vol. 1, 3rd ed. Oxford : Clarendon Press, “deprive”.

Weinrib, Lorraine Eisenstat. « The Supreme Court of Canada and Section One of the Charter » (1988), 10 *Sup. Ct. L. Rev.* 469.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec, [1999] R.J.Q. 1033, [1999] J.Q. n^o 1365 (QL), qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, [1992] R.J.Q. 1647, [1992] J.Q. n^o 928 (QL). Pourvoi rejeté, les juges L’Heureux-Dubé, Bastarache, Arbour et LeBel sont dissidents.

Carmen Palardy, Georges Massol et Stéphanie Bernstein, pour l’appelante.

André Fauteux et Isabelle Harnois, pour l’intimé.

Janet E. Minor et Peter Landmann, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Gabriel Bourgeois, c.r., pour l’intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Sarah Macdonald, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Margaret Unsworth, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

David Matas, pour l’intervenant Droits et Démocratie (aussi appelé Centre international des droits de la personne et du développement démocratique).

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

Gwen Brodsky and Rachel Cox, for the intervener the National Association of Women and the Law (NAWL).

Vincent Calderhead and Martha Jackman, for the intervener the Charter Committee on Poverty Issues (CCPI).

Chantal Masse and Fred Headon, for the intervener the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA).

The judgment of McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major and Binnie JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

I. Introduction

1 Louise Gosselin was born in 1959. She has led a difficult life, complicated by a struggle with psychological problems and drug and alcohol addictions. From time to time she has tried to work, attempting jobs such as cook, waitress, salesperson, and nurse's assistant, among many. But work would wear her down or cause her stress, and she would quit. For most of her adult life, Ms. Gosselin has received social assistance.

2 In 1984, the Quebec government altered its existing social assistance scheme in an effort to encourage young people to get job training and join the labour force. Under the scheme, which has since been repealed, the base amount payable to welfare recipients under 30 was lower than the base amount payable to those 30 and over. The new feature was that, to receive an amount comparable to that received by older people, recipients under 30 had to participate in a designated work activity or education program.

3 Ms. Gosselin contends that the lower base amount payable to people under 30 violates: (1) s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ("Canadian Charter"), which guarantees equal treatment without discrimination based on grounds

Gwen Brodsky et Rachel Cox, pour l'intervenante l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD).

Vincent Calderhead et Martha Jackman, pour l'intervenant le Comité de la Charte et des questions de pauvreté (CCQP).

Chantal Masse et Fred Headon, pour l'intervenante l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (ACCCDP).

Version française du jugement du juge en chef McLachlin et des juges Gonthier, Iacobucci, Major et Binnie rendu par

LE JUGE EN CHEF —

I. Introduction

Louise Gosselin est née en 1959. Elle a vécu une vie difficile, compliquée par des problèmes psychologiques et de dépendance à l'alcool et aux drogues. Elle a tenté de travailler à l'occasion, notamment comme cuisinière, serveuse, vendeuse et aide-infirmière. Cependant, le travail l'épuisait ou la stressait et elle quittait son emploi. Pendant la majeure partie de sa vie adulte, M^{me} Gosselin a reçu de l'aide sociale.

En 1984, le gouvernement du Québec a modifié le régime d'aide sociale en vigueur à l'époque en vue d'encourager les jeunes à obtenir une formation professionnelle et à s'intégrer dans la population active. En vertu de ce régime, abrogé depuis, l'allocation de base payable aux bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans était inférieure à celle accordée aux 30 ans et plus. L'élément novateur de ce régime était qu'il obligeait les bénéficiaires de moins de 30 ans à participer à une activité de travail désignée ou à un programme de formation pour recevoir un montant comparable à celui touché par les bénéficiaires plus âgés.

Madame Gosselin soutient que l'allocation de base inférieure payable aux personnes de moins de 30 ans contrevient : (1) au par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte canadienne* ») qui garantit l'égalité de traitement sans

including age; (2) s. 7 of the *Canadian Charter*, which prevents the government from depriving individuals of liberty and security except in accordance with the principles of fundamental justice; and (3) s. 45 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (“*Quebec Charter*”). She further argues that neither of the alleged *Canadian Charter* violations can be demonstrably justified under s. 1.

On this basis, Ms. Gosselin asks this Court to order the Quebec government to pay the difference between the lower and the higher base amounts to all the people who: (1) lived in Quebec and were between the ages of 18 and 30 at any time from 1985 to 1989; (2) received the lower base amount payable to those under 30; and (3) did not participate in the government programs, for whatever reason. On her submissions, this would mean ordering the government to pay almost \$389 million in benefits plus the interest accrued since 1985. Ms. Gosselin claims this remedy on behalf of over 75 000 unnamed class members, none of whom came forward in support of her claim.

In my view, the evidence fails to support Ms. Gosselin’s claim on any of the asserted grounds. Accordingly, I would dismiss the appeal.

II. Facts and Decisions

In 1984, in the face of alarming and growing unemployment among young adults, the Quebec legislature made substantial amendments to the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, creating a new scheme — the scheme at issue in this litigation. Section 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, made under the Act continued to cap the base amount of welfare payable to those under 30 at roughly one third of the base amount payable to those 30 and over. However, the 1984 scheme for the first time made it possible for people under 30 to increase their welfare payments,

discrimination fondée notamment sur l’âge; (2) à l’art. 7 de la *Charte canadienne* qui interdit au gouvernement de porter atteinte à la liberté et à la sécurité d’une personne sauf en conformité avec les principes de justice fondamentale; (3) à l’art. 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12 (la « *Charte québécoise* »). Elle fait également valoir qu’aucune des violations alléguées de la *Charte canadienne* ne peut se justifier au regard de l’article premier.

Sur ce fondement, M^{me} Gosselin demande à notre Cour d’ordonner au gouvernement du Québec de rembourser une somme égale à l’écart entre les allocations de base inférieure et supérieure à toutes les personnes qui : (1) vivaient au Québec et avaient entre 18 et 30 ans à un moment quelconque au cours de la période s’échelonnant de 1985 à 1989; (2) ont touché l’allocation de base inférieure payable aux moins de 30 ans; (3) ne participaient pas aux programmes gouvernementaux, pour quelque raison que ce soit. Selon ses observations, la Cour devrait ainsi ordonner au gouvernement de payer presque 389 millions de dollars en prestations plus les intérêts accumulés depuis 1985. Madame Gosselin sollicite ce redressement pour le compte de plus de 75 000 membres non désignés du groupe, dont aucun ne s’est présenté pour appuyer sa demande.

À mon avis, la preuve n’établit le bien-fondé d’aucun des moyens plaidés par M^{me} Gosselin à l’appui de sa demande. Je suis donc d’avis de rejeter le pourvoi.

II. Les faits et les décisions rendues

En 1984, devant le taux de chômage alarmant et sans cesse croissant observé chez les jeunes adultes, le législateur québécois a apporté d’importantes modifications à la *Loi sur l’aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, créant un nouveau régime — le régime contesté en l’espèce. L’alinéa 29a) du *Règlement sur l’aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, pris en application de la Loi, maintenait les prestations de base payables aux personnes de moins de 30 ans au tiers environ des prestations de base versées aux 30 ans et plus. Pour la première fois cependant, le nouveau régime permettait aux moins de 30 ans de

4

5

6

over and above the basic entitlement, to the same (or nearly the same) level as those in the 30-and-over group.

7

The new scheme was based on the philosophy that the most effective way to encourage and enable young people to join the workforce was to make increased benefits conditional on participation in one of three programs: On-the-job Training, Community Work, or Remedial Education. Participating in either On-the-job Training or Community Work boosted the welfare payment to a person under 30 up to the base amount for those 30 and over; participating in Remedial Education brought an under-30 within \$100 of the 30-and-over base amount. The 30-and-over base amount still represented only 55 percent of the poverty level for a single person. For example, in 1987, non-participating under-30s were entitled to \$170 per month, compared to \$466 per month for welfare recipients 30 and over. According to Statistics Canada, the poverty level for a single person living in a large metropolitan area was \$914 per month in 1987. Long-term dependence on welfare was neither socially desirable nor, realistically speaking, economically feasible. The Quebec scheme was designed to encourage under-30s to get training or basic education, helping them to find permanent employment and avoid developing a habit of relying on social assistance during these formative years.

8

The government initially made available 30 000 places in the three training programs. The record indicates that the percentage of eligible under-30s who actually participated in the programs averaged around one-third, but it does not explain this participation rate. Although Ms. Gosselin filed a class action on behalf of over 75 000 individuals, she provided no direct evidence of any other young person's experience with the government programs. She alone provided first-hand evidence and testimony as a class member in this case, and she in fact participated in each of the Community Work, Remedial

hausser le niveau de leurs prestations d'aide sociale pour recevoir des prestations supérieures à l'allocation de base et égales (ou presque) à celles versées aux prestataires de 30 ans et plus.

Selon la philosophie qui sous-tendait le nouveau régime, la façon la plus efficace d'encourager et de permettre l'intégration des jeunes dans la population active consistait à leur verser des prestations plus élevées à condition qu'ils participent à l'un des trois programmes suivants : Stages en milieu de travail, Travaux communautaires et Rattrapage scolaire. En participant à l'un ou l'autre des deux premiers programmes, les bénéficiaires de moins de 30 ans touchaient l'équivalent de l'allocation de base payable aux 30 ans et plus, alors qu'en participant au programme Rattrapage scolaire, ils touchaient une somme inférieure de 100 \$ à cette allocation. L'allocation de base payable aux 30 ans et plus ne représentait quand même que 55 p. 100 du seuil de pauvreté pour une personne seule. Par exemple, en 1987, les bénéficiaires de moins de 30 ans qui ne participaient à aucun des programmes avaient droit à 170 \$ par mois, contre 466 \$ pour les bénéficiaires de 30 ans et plus. Selon Statistique Canada, le seuil de pauvreté pour une personne seule vivant dans une zone métropolitaine était en 1987 de 914 \$ par mois. La dépendance à long terme à l'aide sociale n'était ni socialement souhaitable ni, de façon réaliste, financièrement possible. Le régime du Québec visait à inciter les moins de 30 ans à acquérir une instruction de base ou une formation, ce qui les aiderait à trouver un emploi permanent et à éviter de développer une dépendance à l'aide sociale au cours des années où ils amorcent leur vie d'adultes.

Le gouvernement avait ouvert au départ 30 000 places dans les trois programmes de formation. Le dossier indique que la proportion de personnes admissibles de moins de 30 ans qui ont réellement participé aux programmes est d'environ un tiers en moyenne, mais il n'explique pas ce taux de participation. Bien que M^{me} Gosselin ait intenté un recours collectif au nom de plus de 75 000 personnes, elle n'a fourni aucune preuve directe de l'expérience qu'aurait vécue une autre jeune personne dans le cadre des programmes gouvernementaux. Elle est la seule personne en l'espèce à avoir fourni une

Education and On-the-job Training Programs at various times. She ended up dropping out of virtually every program she started, apparently because of her own personal problems and personality traits. The testimony from one social worker, particularly as his clinic was attached to a psychiatric hospital and therefore received a disproportionate number of welfare recipients who also had serious psychological problems, does not give us a better or more accurate picture of the situation of the other class members, or of the relationship between Ms. Gosselin's personal difficulties and the structure of the welfare program.

Ms. Gosselin challenged the 1984 social assistance scheme on behalf of all welfare recipients under 30 subject to the differential regime from 1985 to 1989 (when, for reasons unrelated to this litigation, it was replaced by legislation that does not make age-based distinctions). As indicated above, she argued that Quebec's social assistance scheme violates s. 7 and s. 15(1) of the *Canadian Charter*, and s. 45 of the *Quebec Charter*. She asks the Court to declare s. 29(a) of the Regulation — which provided a lesser base welfare entitlement to people under 30 — to have been invalid from 1987 (when it lost the protection of the notwithstanding clause) to 1989, and to order the government of Quebec to reimburse all affected welfare recipients for the difference between what they actually received and what they would have received had they been 30 years of age or over, for a total of roughly \$389 million, plus interest.

The trial judge, Reeves J., held that the claim was not supported by the evidence and that the distinction made by Quebec's social assistance regime was not discriminatory under s. 15(1) of the *Canadian Charter* because it was based on genuine considerations that corresponded to relevant characteristics of

preuve originale et témoigné à titre de membre du groupe, et elle a participé, de fait, à différentes époques, à chacun des trois programmes Travaux communautaires, Rattrapage scolaire et Stages en milieu de travail. Pratiquement chaque fois, elle finissait par abandonner le programme auquel elle s'était inscrite, apparemment en raison de ses problèmes personnels et de ses traits de personnalité. Le témoignage d'un travailleur social, dont la clinique était rattachée à un hôpital psychiatrique et accueillait par conséquent un nombre disproportionné de prestataires d'aide sociale qui avaient aussi de graves problèmes psychologiques, ne nous brosse pas un tableau plus juste ou plus précis de la situation des autres membres du groupe ni du lien entre les difficultés personnelles de M^{me} Gosselin et l'économie générale du régime d'aide sociale.

Madame Gosselin a contesté le régime d'aide sociale de 1984 au nom de tous les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans qui étaient assujettis au régime établissant un traitement différent entre 1985 et 1989 (année où le législateur québécois, pour des raisons sans rapport avec la présente action en justice, l'a remplacé par un régime ne faisant aucune distinction fondée sur l'âge). Comme je l'ai indiqué précédemment, M^{me} Gosselin soutient que le régime d'aide sociale du Québec contrevient à l'art. 7 et au par. 15(1) de la *Charte canadienne*, ainsi qu'à l'art. 45 de la *Charte québécoise*. Elle demande à notre Cour de déclarer que l'al. 29a) du Règlement — qui accordait une prestation de base moindre aux moins de 30 ans — était invalide de 1987 (lorsque a pris fin la protection offerte par la disposition de dérogation) jusqu'en 1989, et d'ordonner au gouvernement du Québec de rembourser à tous les bénéficiaires d'aide sociale visés une somme égale à la différence entre les prestations qu'ils ont reçues et celles qu'ils auraient touchées s'ils avaient eu 30 ans ou plus, soit une somme totale d'environ 389 millions de dollars, plus les intérêts.

Le juge Reeves, qui a présidé le procès, a conclu que la demande n'était pas étayée par la preuve et que la distinction établie par le régime d'aide sociale du Québec n'était pas discriminatoire au sens du par. 15(1) de la *Charte canadienne*, parce qu'elle était fondée sur des considérations véritables,

the under-30 age group, including the importance of providing under-30s with incentives to get training and work experience in the face of widespread youth unemployment: [1992] R.J.Q. 1647. He dismissed Ms. Gosselin's s. 7 claim, holding that s. 7's protection of security of the person does not extend to economic security and does not create a constitutional right to be free from poverty. He also rejected the claim under s. 45 of the *Quebec Charter* on the ground that s. 45 does not create an entitlement to a particular level of state assistance.

correspondant à des caractéristiques pertinentes du groupe des moins de 30 ans — notamment l'importance d'inciter les moins de 30 ans à acquérir une formation et de l'expérience de travail pour contrer le chômage très répandu chez les jeunes : [1992] R.J.Q. 1647. Le juge Reeves a rejeté la prétention fondée sur l'art. 7 que faisait valoir M^{me} Gosselin, statuant que la protection offerte par cet article, garantissant le droit à la sécurité de la personne, ne s'étend pas à la sécurité financière et ne crée pas de droit constitutionnel de vivre à l'abri de la pauvreté. Il n'a pas non plus retenu l'argument fondé sur l'art. 45 de la *Charte québécoise*, au motif que cette disposition ne crée pas le droit de recevoir de l'État un niveau d'aide particulier.

11 All three judges of the Quebec Court of Appeal agreed that s. 7 of the *Canadian Charter* was not engaged in this case: [1999] R.J.Q. 1033. Mailhot J.A. found this case indistinguishable from *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, and dismissed the s. 15(1) claim accordingly. Baudouin J.A. found that Quebec's social assistance scheme breached s. 15(1), but he found the breach justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter*. Robert J.A. would have found that the social assistance scheme breached s. 15(1) of the *Canadian Charter* and was not saved by s. 1, but he would have dismissed the claim for damages as inappropriate. On s. 45 of the *Quebec Charter*, only Robert J.A. found a breach, for which he held damages unavailable.

Les trois juges de la Cour d'appel du Québec ont reconnu que l'art. 7 de la *Charte canadienne* ne s'appliquait pas en l'espèce : [1999] R.J.Q. 1033. Madame le juge Mailhot a estimé que l'affaire ne pouvait être distinguée de l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, et elle a en conséquence rejeté l'argument fondé sur le par. 15(1). Le juge Baudouin a conclu que le régime d'aide sociale du Québec violait le par. 15(1), mais il a jugé que cette atteinte était justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la *Charte canadienne*. Le juge Robert aurait conclu que le régime d'aide sociale violait le par. 15(1) de la *Charte canadienne* et qu'il ne pouvait être validé par application de l'article premier; il aurait cependant rejeté la demande de dommages-intérêts, considérant qu'il ne s'agissait pas d'une réparation convenable. En ce qui concerne l'art. 45 de la *Charte québécoise*, seul le juge Robert a conclu à la violation de cette disposition, mais il a jugé qu'elle ne donnait pas ouverture à des dommages-intérêts.

III. Issues

12 This case raises the important question of how to determine when the differential provision of government benefits crosses the line that divides appropriate tailoring in light of different groups' circumstances, and discrimination. To what extent does the *Canadian Charter* restrict a government's discretion to extend different kinds of help, and different levels

III. Les questions en litige

Le pourvoi soulève l'importante question de savoir dans quelles circonstances le gouvernement, en accordant des prestations sur une base différente, franchit la ligne de démarcation entre l'adaptation d'une mesure à la situation différente d'un groupe et la discrimination. Dans quelle mesure la *Charte canadienne* restreint-elle le pouvoir discrétionnaire

of financial assistance, to different groups of welfare recipients? How much evidence is required to compel a government to retroactively reimburse tens of thousands of people for alleged shortfalls in their welfare payments, arising from a conditional benefits scheme? These issues have implications for the range of options available to governments throughout Canada in tailoring welfare programs to address the particular needs and circumstances of individuals requiring social assistance.

The specific legal issues are found in the stated constitutional questions:

1. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it established a discriminatory distinction based on age with respect to individuals, capable of working, aged 18 to 30 years?
2. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it deprived those to whom it applied of their right to security of the person contrary to the principles of fundamental justice?
4. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

A further issue is whether s. 29(a) of the *Regulation* violates s. 45 of the *Quebec Charter*, and if so, whether a remedy is available.

A preliminary issue arises in connection with s. 33 of the *Canadian Charter* — the “notwithstanding clause”. By virtue of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, R.S.Q., c. L-4.2, the Quebec

des gouvernements d’offrir divers types d’assistance et niveaux d’aide financière à des groupes différents de bénéficiaires d’aide sociale? Quelle est l’étendue de la preuve requise pour contraindre le gouvernement à rembourser à des dizaines de milliers de personnes le montant d’aide sociale qu’elles n’ont pas perçu parce que le régime assujettissait les prestations à une condition? Cette question a des répercussions sur l’éventail des solutions dont disposent les gouvernements de tous les ressorts au Canada pour concevoir des programmes de sécurité sociale adaptés à la situation et aux besoins particuliers des personnes qui ont besoin de l’aide sociale.

Les questions de droit en litige sont énoncées dans les questions constitutionnelles ainsi formulées :

1. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l’aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l’aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu’il établissait une distinction discriminatoire fondée sur l’âge relativement aux personnes seules, aptes au travail, âgées de 18 à 30 ans?
2. Dans l’affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d’une société libre et démocratique, en vertu de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l’aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l’aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu’il portait atteinte au droit à la sécurité des personnes qu’il visait, et ce d’une façon incompatible avec les principes de justice fondamentale?
4. Dans l’affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d’une société libre et démocratique, en vertu de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Il faut également déterminer si l’al. 29a) du *Règlement* viole l’art. 45 de la *Charte québécoise* et, dans l’affirmative, si une réparation peut être accordée.

Une question préliminaire se pose relativement à l’art. 33 de la *Charte canadienne*, la disposition de dérogation. Le législateur québécois a édicté la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*,

13

14

15

legislature withdrew all Quebec laws from the *Canadian Charter* regime for five years from their inception. This means that the Act is immune from *Canadian Charter* scrutiny from June 23, 1982 to June 23, 1987, and the programs part of the scheme is immune from April 4, 1984 to April 4, 1989 (see *An Act to amend the Social Aid Act*, S.Q. 1984, c. 5, ss. 4 and 5). It could be argued, therefore, that the scheme is protected from *Canadian Charter* scrutiny on s. 7 or s. 15(1) grounds for the whole period except for the four months from April 4, 1989 to August 1, 1989. This raises the further question of whether evidence on the legislation's impact outside the four-month period subject to *Canadian Charter* scrutiny can be used to generate conclusions about compliance with the *Canadian Charter* within the four-month period. In view of my conclusion that the program is constitutional in any event, I need not resolve these issues.

IV. Analysis

A. *Does the Social Assistance Scheme Violate Section 15(1) of the Canadian Charter?*

1. The Section 15 Test

16 Section 15(1) of the *Canadian Charter* provides that “[e]very individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.”

17 To establish a violation of s. 15(1), the claimant must establish on a civil standard of proof that: (1) the law imposes differential treatment between the claimant and others, in purpose or effect; (2) one or more enumerated or analogous grounds are the basis for the differential treatment; and (3) the law in question has a purpose or effect that is discriminatory in the sense that it denies human dignity or

L.R.Q., ch. L-4.2, pour soustraire toutes les lois québécoises à l'application de la *Charte canadienne* pendant une période de cinq ans à compter de leur adoption. En conséquence, la Loi était à l'abri d'un contrôle fondé sur la *Charte canadienne* du 23 juin 1982 au 23 juin 1987, et les programmes établis par le régime l'étaient entre le 4 avril 1984 et le 4 avril 1989 (voir la *Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, L.Q. 1984, ch. 5, art. 4 et 5). On pourrait donc avancer que le contrôle de la conformité du régime avec l'art. 7 ou le par. 15(1) de la *Charte canadienne* est exclu pour toute la période en cause sauf les quatre mois écoulés entre le 4 avril 1989 et le 1^{er} août 1989. Cette situation soulève une autre question, soit celle de savoir si la preuve concernant l'effet de la mesure législative en dehors de la période de quatre mois où le régime était susceptible d'un examen fondé sur la *Charte canadienne* peut être utilisée pour tirer des conclusions quant à sa conformité avec la *Charte canadienne* durant cette période de quatre mois. Compte tenu de ma conclusion que le régime est constitutionnel de toute façon, il n'est pas nécessaire que je tranche ces questions.

IV. Analyse

A. *Le régime d'aide sociale viole-t-il le par. 15(1) de la Charte canadienne?*

1. Le test de l'art. 15

Le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne* dispose que « [l]a loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. »

Pour établir une violation du par. 15(1), la demanderesse doit, selon la norme de preuve en matière civile, démontrer que (1) par son objet ou ses effets, la règle de droit contestée la traite différemment d'autrui, (2) ce traitement différent est fondé sur un ou plusieurs motifs énumérés ou analogues, et (3) l'objet ou les effets de la règle de droit sont discriminatoires en ce que celle-ci porte atteinte à la dignité

treats people as less worthy on one of the enumerated or analogous grounds. In this case, the first two elements are clear, and the analysis focuses on whether the scheme was discriminatory.

My colleague Bastarache J. and I agree that *Law* remains the governing standard. We agree that the s. 15(1) test involves a contextual inquiry to determine whether a challenged distinction, viewed from the perspective of a reasonable person in the claimant's circumstances, violates that person's dignity and fails to respect her as a full and equal member of society. We agree that a distinction made on an enumerated or analogous ground violates essential human dignity to the extent that it reflects or promotes the view that the individuals affected are less deserving of concern, respect, and consideration than others: *Law, supra*, at para. 42; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, at p. 171, *per* McIntyre J. We agree that a claimant bears the burden under s. 15(1) of showing on a civil standard of proof that a challenged distinction is discriminatory, in the sense that it harms her dignity and fails to respect her as a full and equal member of society. We agree that, if a claimant meets this burden, the burden shifts to the government to justify the distinction under s. 1.

Where we disagree is on whether the claimant in this particular case has met her burden of proof. We both examine the contextual factors enunciated in *Law*, but we reach different conclusions with respect to the adequacy of the factual record, the nature of the inferences we can draw from that record, and the deference owed to the findings of the trial judge. Whatever sympathy Ms. Gosselin's economic circumstances might provoke, I simply cannot find that she has met her burden of proof in showing that the Quebec government discriminated against her based on her age. In my respectful view, she has not demonstrated that the government treated her as

humaine ou traite certaines personnes comme si elles étaient moins dignes d'être reconnues pour l'un ou l'autre des motifs énumérés ou analogues. En l'espèce, les deux premiers éléments sont clairs, et l'analyse vise à déterminer si le régime était discriminatoire.

Mon collègue le juge Bastarache et moi sommes d'accord pour dire que l'arrêt *Law* demeure la norme applicable. Nous reconnaissons que le test du par. 15(1) nécessite un examen contextuel visant à déterminer si une distinction contestée, considérée du point de vue d'une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse, porte atteinte à la dignité de la personne et ne la respecte pas en tant que membre à part entière de la société. Nous convenons qu'une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue porte atteinte à la dignité humaine essentielle dans la mesure où elle traduit ou propage l'idée que les personnes visées sont moins dignes d'intérêt, de respect ou de considération que les autres : *Law*, précité, par. 42; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, p. 171, le juge McIntyre. Nous partageons l'opinion qu'il incombe à la demanderesse de démontrer en vertu du par. 15(1), suivant la norme de preuve en matière civile, qu'une distinction contestée est discriminatoire en ce sens qu'elle porte atteinte à sa dignité et ne la respecte pas en tant que membre à part entière de la société. Nous nous entendons également sur le fait qu'il appartient ensuite au gouvernement, si la demanderesse s'acquitte de son fardeau, de justifier la distinction sous le régime de l'article premier.

Nous divergeons cependant d'opinion sur la question de savoir si la demanderesse en l'espèce a satisfait à son fardeau de preuve. Nous procédons tous les deux à un examen des facteurs contextuels énoncés dans *Law*, mais arrivons à des conclusions différentes quant à la suffisance du dossier factuel, à la nature des inférences que nous pouvons faire à partir du dossier et à la retenue dont nous devons faire preuve à l'égard des conclusions du juge de première instance. Quelle que soit la sympathie que les circonstances économiques de M^{me} Gosselin puissent susciter, je ne peux tout simplement pas conclure qu'elle s'est acquittée de la preuve qui lui

less worthy than older welfare recipients, simply because it conditioned increased payments on her participation in programs designed specifically to integrate her into the workforce and to promote her long-term self-sufficiency.

20

We must approach the question of whether the scheme was discriminatory in light of the purpose of the s. 15 equality guarantee. That purpose is to ensure that governments respect the innate and equal dignity of every individual without discrimination on the basis of the listed or analogous grounds: *Law, supra*, at para. 51. The aspect of human dignity targeted by s. 15(1) is the right of each person to participate fully in society and to be treated as an equal member, regardless of irrelevant personal characteristics, or characteristics attributed to the individual based on his or her membership in a particular group without regard to the individual's actual circumstances. As Iacobucci J. put it in *Law* (at para. 51):

[T]he purpose of s. 15(1) is to prevent the violation of essential human dignity and freedom through the imposition of disadvantage, stereotyping, or political or social prejudice, and to promote a society in which all persons enjoy equal recognition at law as human beings or as members of Canadian society, equally capable and equally deserving of concern, respect and consideration.

21

Discrimination occurs when people are marginalized or treated as less worthy on the basis of irrelevant personal characteristics, without regard to their actual circumstances. The enumerated and analogous grounds of s. 15 serve as “legislative markers of suspect grounds associated with stereotypical, discriminatory decision making”; differential treatment based on these grounds invites judicial scrutiny: *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, at para. 7, *per* McLachlin and Bastarache JJ. However, not every adverse distinction made on the basis of an enumerated or analogous ground constitutes

incombait de démontrer que le gouvernement du Québec a fait preuve de discrimination fondée sur l'âge à son endroit. À mon humble avis, elle n'a pas démontré que le gouvernement l'a traitée comme une personne de moindre valeur que les bénéficiaires d'aide sociale plus âgés, simplement parce qu'il a assujéti le versement de prestations accrues à sa participation à des programmes conçus expressément pour l'intégrer dans la population active et promouvoir son autonomie à long terme.

Nous devons examiner le caractère discriminatoire du régime par rapport à l'objet de la garantie d'égalité accordée par l'art. 15, qui consiste à garantir que les gouvernements respectent la dignité inhérente égale de chaque personne sans discrimination fondée sur un motif énuméré ou analogue : *Law*, précité, par. 51. L'aspect de la dignité humaine visée par le par. 15(1) est le droit de chaque personne de participer pleinement à la société et d'être traitée comme un membre égal de la société, indépendamment des caractéristiques personnelles non pertinentes ou des caractéristiques attribuées à une personne en raison de son appartenance à un groupe particulier sans égard à sa situation réelle. Comme l'affirme le juge Iacobucci dans l'arrêt *Law*, par. 51 :

[L]e par. 15(1) a pour objet d'empêcher toute atteinte à la dignité et à la liberté humaines essentielles par l'imposition de désavantages, de stéréotypes et de préjugés politiques ou sociaux, et de favoriser l'existence d'une société où tous sont reconnus par la loi comme des êtres humains égaux ou comme des membres égaux de la société canadienne, tous aussi capables, et méritant le même intérêt, le même respect, et la même considération.

Il y a discrimination lorsque des personnes sont marginalisées ou traitées comme des personnes de moindre valeur en raison de caractéristiques personnelles non pertinentes, sans égard à leur situation réelle. Les motifs énumérés et analogues visés à l'art. 15 servent d'« indicateurs législatifs de l'existence de motifs suspects, associés à des processus décisionnels discriminatoires et fondés sur des stéréotypes »; la différence de traitement fondée sur ces motifs appelle un examen judiciaire : *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, par. 7, les juges McLachlin et Bastarache. Toutefois, toute

discrimination: see *Corbiere*. Some group-based distinctions may be appropriate or indeed promote substantive equality, as envisaged in s. 15(2): see *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950, 2000 SCC 37.

Section 15(1) seeks to ensure that all are treated as equally worthy of full participation in Canadian society, regardless of irrelevant personal characteristics or membership in groups defined by the enumerated and analogous grounds: see D. Greschner, “The Purpose of Canadian Equality Rights” (2002), 6 *Rev. Const. Stud.* 291. The focus is not on whether or not the claimant is subject to a formal distinction, but on whether the claimant has in substance been treated as less worthy than others, whether or not a formal distinction exists: *Andrews, supra*, at pp. 164-69, *per* McIntyre J.; *Law, supra*, at para. 25; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3.

Section 15’s purpose of protecting equal membership and full participation in Canadian society runs like a leitmotif through our s. 15 jurisprudence. *Corbiere* addressed the participation of off-reserve Aboriginal band members in band governance. *Eaton* and *Eldridge* spoke of the harms of excluding disabled individuals from the larger society: *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624. *Vriend* dealt with a legislature’s exclusion of the ground of sexual orientation from a human rights statute protecting individuals from discrimination based on a range of other grounds: *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493. *Granovsky* resonated with the language of belonging: “Exclusion and marginalization are generally not created by the individual with disabilities but are created by the economic and social environment and, unfortunately, by the state itself”:

distinction préjudiciable fondée sur un motif énuméré ou analogue ne constitue pas une mesure discriminatoire : voir *Corbiere*. Certaines distinctions fondées sur des caractéristiques de groupe peuvent être appropriées ou en fait promouvoir l’égalité réelle, comme le prévoit le par. 15(2) : voir l’arrêt *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, 2000 CSC 37.

Le paragraphe 15(1) cherche à garantir que tous soient traités comme également dignes de participer pleinement dans la société canadienne, indépendamment de caractéristiques personnelles non pertinentes ou de l’appartenance à des groupes définis par rapport à des motifs énumérés et analogues : voir D. Greschner, « The Purpose of Canadian Equality Rights » (2002), 6 *Rev. Const. Stud.* 291. Il ne faut pas porter son attention sur la question de savoir si la partie demanderesse fait l’objet d’une distinction formelle, mais se demander si elle a été traitée réellement comme une personne de moindre valeur que d’autres, peu importe qu’il existe ou non une distinction formelle : *Andrews*, précité, p. 164-169, le juge McIntyre; *Law*, précité, par. 25; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3.

L’objet de l’art. 15, qui consiste à protéger une appartenance égale et une pleine participation à la société canadienne, ressort comme un leitmotif dans notre jurisprudence sur l’art. 15. L’arrêt *Corbiere* a statué sur la participation des membres de bandes autochtones à l’administration de la bande. Les arrêts *Eaton* et *Eldridge* traitent du préjudice que leur exclusion de l’ensemble de la société cause aux personnes atteintes d’une déficience : *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624. L’arrêt *Vriend* porte sur l’exclusion par une législature du motif de l’orientation sexuelle dans une loi en matière de droits de la personne qui protège les individus contre la discrimination fondée sur un éventail d’autres motifs : *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493. L’arrêt *Granovsky* a repris le thème de l’appartenance : « Ce n’est généralement pas la

22

23

Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [2000] 1 S.C.R. 703, 2000 SCC 28, at para. 30.

personne ayant une déficience qui est à l'origine de l'exclusion et de la marginalisation, mais plutôt l'environnement socioéconomique et, malheureusement, l'État lui-même » : *Granovsky c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 R.C.S. 703, 2000 CSC 28, par. 30.

24

To determine whether a distinction made on an enumerated or analogous ground is discriminatory, we must examine its context. As Binnie J. stated in *Granovsky*, *supra*, at para. 59, citing U.S. Supreme Court Marshall J.'s partial dissent in *Cleburne v. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985): “[a] sign that says ‘men only’ looks very different on a bathroom door than a courthouse door”. In each case, we must ask whether the distinction, viewed in context, treats the subject as less worthy, less imbued with human dignity, on the basis of an enumerated or analogous ground.

Pour déterminer si une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue est discriminatoire, nous devons en examiner le contexte. Comme le juge Binnie l'a affirmé dans l'arrêt *Granovsky*, précité, par. 59, en citant les propos suivants du juge Marshall de la Cour suprême des États-Unis, dissident en partie, dans l'arrêt *Cleburne c. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985) : [TRADUCTION] « [l]'effet d'une affiche indiquant “Hommes seulement” diffère considérablement selon qu'elle se trouve sur la porte d'une salle de toilettes ou sur celle d'un palais de justice ». Dans chaque cas, nous devons nous demander si la distinction, examinée dans son contexte, traite le sujet comme une personne de moindre valeur ou moins empreinte de dignité, sur le fondement d'un motif énuméré ou analogue.

25

The need for a contextual inquiry to establish whether a distinction conflicts with s. 15(1)'s purpose is the central lesson of *Law*. The issue, as my colleagues and I all agree, is whether “a reasonable person in circumstances similar to those of the claimant would find that the legislation which imposes differential treatment has the effect of demeaning his or her dignity” having regard to the individual's or group's traits, history, and circumstances: *Law*, at para. 60, followed in *Lovelace*, *supra*, at para. 55. As an aid to determining whether a distinction has a discriminatory purpose or effect under part (3) of this test, *Law* proposes an investigation of four contextual factors relating to the challenged distinction: (1) pre-existing disadvantage; (2) correspondence between the ground of distinction and the actual needs and circumstances of the affected group; (3) the ameliorative purpose or effect of the impugned measure for a more disadvantaged group; and (4) the nature and scope of the interests affected.

La principale leçon à tirer de l'arrêt *Law* est qu'il faut procéder à un examen contextuel afin d'établir si une distinction entre en conflit avec l'objet du par. 15(1). Mes collègues et moi nous entendons pour dire que la question à trancher est celle de savoir « si une personne raisonnable se trouvant dans une situation semblable à celle du demandeur estimerait que la mesure législative imposant une différence de traitement a pour effet de porter atteinte à sa dignité » compte tenu des traits, de l'histoire et de la situation de la personne ou du groupe en cause : *Law*, par. 60, suivi dans *Lovelace*, précité, par. 55. Pour nous aider à déterminer si une distinction possède un objet ou un effet discriminatoire à la troisième étape d'application de ce test, l'arrêt *Law* nous propose d'examiner quatre facteurs contextuels se rapportant à la distinction contestée : (1) l'existence d'un désavantage préexistant; (2) la correspondance entre les motifs de distinction et les besoins et la situation véritables du groupe touché; (3) l'objectif ou l'effet d'amélioration de la mesure contestée pour un groupe plus défavorisé; (4) la nature et l'étendue du droit touché.

Both the purpose of the scheme and its effect must be considered in making this evaluation. I agree with Bastarache J. that the effects of the scheme are critical. However, under *Law*, the context of a given legislative scheme also includes its purpose. Simply put, it makes sense to consider what the legislator intended in determining whether the scheme denies human dignity. Intent, like the other contextual factors, is not determinative. Our case law has established that even a well-intentioned or facially neutral scheme can have the effect of discriminating: *BCGSEU*, *supra*. The scheme here is not facially neutral: we are dealing with an explicit distinction. The purpose of the distinction, in the context of the overall legislative scheme, is a factor that a reasonable person in the position of the complainant would take into account in determining whether the legislator was treating him or her as less worthy and less deserving of concern, respect and consideration than others.

I emphasize that a beneficent purpose will not shield an otherwise discriminatory distinction from judicial scrutiny under s. 15(1). Legislative purpose is relevant only insofar as it relates to whether or not a reasonable person in the claimant's position would feel that a challenged distinction harmed her dignity. As a matter of common sense, if a law is designed to promote the claimant's long-term autonomy and self-sufficiency, a reasonable person in the claimant's position would be less likely to view it as an assault on her inherent human dignity. This does not mean that one must uncritically accept the legislature's stated purpose at face value: a reasonable person in the claimant's position would not accept the exclusion of women from the workplace based merely on the legislature's assertion that this is for women's "own good". However, where the legislature is responding to certain concerns, and where those concerns appear to be well founded, it is legitimate to consider the legislature's purpose as part of the overall contextual evaluation of a challenged distinction from the claimant's perspective, as called for in *Law*. This is reflected in the questions Iacobucci J. asked in *Law*: "Do the impugned

Dans le cadre de cette évaluation, il faut examiner à la fois l'objet du régime et son effet. Je souscris à l'opinion du juge Bastarache que les effets du régime sont d'une importance primordiale. Cependant, en application de l'arrêt *Law*, le contexte d'un régime législatif donné inclut également son objet. En termes simples, il est logique d'examiner l'intention du législateur pour déterminer si le régime porte atteinte à la dignité humaine. À l'instar des autres facteurs contextuels, l'intention ne constitue pas un facteur déterminant. Notre jurisprudence a établi que même un régime établi dans une intention louable ou neutre à première vue peut avoir un effet discriminatoire : *BCGSEU*, précité. Le régime en cause en l'espèce n'est pas neutre à première vue : il établit une distinction explicite. Dans le contexte de l'ensemble du régime législatif, l'objet de la distinction constitue un facteur dont une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse tiendrait compte pour déterminer si le législateur la traite comme une personne de moindre valeur ou moins digne d'intérêt, de respect et de considération que d'autres.

J'insiste sur le fait qu'un but salutaire ne soustraira pas une distinction par ailleurs discriminatoire à un examen judiciaire au regard du par. 15(1). L'objet d'une mesure législative n'est pertinent que dans la mesure où il se rapporte à la question de savoir si une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse serait d'avis qu'une distinction contestée a porté atteinte à sa dignité. Logiquement, si un texte législatif est conçu pour promouvoir l'autonomie et l'indépendance à long terme de la demanderesse, une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse aura moins tendance à le considérer attentatoire à sa dignité humaine inhérente. Cela ne signifie pas que l'on doive accepter à première vue, sans le moindre esprit critique, l'objet déclaré par le législateur : une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse n'accepterait pas l'exclusion des femmes du marché du travail si le législateur affirmait simplement qu'il prend cette mesure pour leur [TRADUCTION] « propre bien ». Cependant, lorsque le législateur répond ainsi à certaines préoccupations et que ces préoccupations semblent bien fondées, il est

CPP provisions, in purpose or effect, violate essential human dignity and freedom through the imposition of disadvantage, stereotyping, or political or social prejudice?"; "Does the law, in purpose or effect, perpetuate the view that people under 45 are less capable or less worthy of recognition or value as human beings or as members of Canadian society?" (para. 99 (emphasis added)).

2. Applying the Test

28

The Regulation at issue made a distinction on the basis of an enumerated ground, age. People under 30 were subject to a different welfare regime than people 30 and over. The question is whether this distinction in purpose or effect resulted in substantive inequality contrary to s. 15(1)'s purpose of ensuring that governments treat all individuals as equally worthy of concern, respect, and consideration. More precisely, the question is whether a reasonable person in Ms. Gosselin's position would, having regard to all the circumstances and the context of the legislation, conclude that the Regulation in purpose or effect treated welfare recipients under 30 as less worthy of respect than those 30 and over, marginalizing them on the basis of their youth.

29

To answer this question, we must consider the four factors set out in *Law*. None of these factors is a prerequisite for finding discrimination, and not all factors will apply in every case. The list of factors is neither absolute nor exhaustive. In addition, the factors may overlap, since they are all designed to illuminate the relevant contextual considerations surrounding a challenged distinction. Nonetheless, the four factors provide a useful

légitime d'examiner le but qu'il vise en procédant à l'évaluation contextuelle globale de la distinction contestée dans la perspective de la demanderesse, comme l'exige l'arrêt *Law*. Ce point de vue ressort des questions posées par le juge Iacobucci dans *Law* : « Les dispositions contestées du RPC ont-elles pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité et à la liberté humaines essentielles par l'imposition de désavantages, de stéréotypes et de préjugés politiques ou sociaux? »; « L'objet et l'effet de la loi perpétuent-ils l'opinion que les gens âgés de moins de 45 ans sont moins capables, ou moins dignes d'être reconnus ou valorisés en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne? » (par. 99 (je souligne)).

2. Application du test

Le Règlement en litige établissait une distinction fondée sur un motif énuméré, en l'occurrence l'âge. Les personnes de moins de 30 ans étaient assujetties à un régime d'aide sociale différent de celui applicable aux 30 ans et plus. Il faut déterminer si l'objet ou l'effet de cette distinction créait une inégalité réelle à l'encontre de l'objet du par. 15(1), qui consiste à garantir que les gouvernements traitent toutes les personnes comme dignes du même intérêt, du même respect et de la même considération. Plus précisément, la question est de savoir si une personne raisonnable placée dans la situation de M^{me} Gosselin conclurait, compte tenu de l'ensemble des circonstances et du contexte de la mesure législative, que le Règlement, de par son objet ou son effet, traitait les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans comme s'ils étaient moins dignes de respect que ceux de 30 ans et plus, en les marginalisant sur le fondement de leur jeunesse.

Pour répondre à cette question, nous devons examiner les quatre facteurs énoncés dans *Law*. Aucun de ces facteurs ne constitue un préalable à une conclusion de discrimination, et ils ne s'appliquent pas tous dans chaque cas. Cette liste de facteurs n'est ni absolue ni exhaustive. En outre, il peut exister un chevauchement entre les facteurs puisqu'ils sont tous conçus pour éclaircir les considérations contextuelles pertinentes entourant une distinction

guide to evaluating an allegation of discrimination, and I will examine each of them in turn.

(a) *Pre-existing Disadvantage*

A key marker of discrimination and denial of human dignity under s. 15(1) is whether the affected individual or group has suffered from “pre-existing disadvantage, vulnerability, stereotyping, or prejudice”: *Law*, at para. 63. Historic patterns of discrimination against people in a group often indicate the presence of stereotypical or prejudicial views that have marginalized its members and prevented them from participating fully in society. This, in turn, raises the strong possibility that current differential treatment of the group may be motivated by or may perpetuate the same discriminatory views. The contextual factor of pre-existing disadvantage invites us to scrutinize group-based distinctions carefully to ensure that they are not based, either intentionally or unconsciously, on these kinds of unfounded generalizations and stereotypes.

Many of the enumerated grounds correspond to historically disadvantaged groups. For example, it is clear that members of particular racial or religious groups should not be excluded from receiving public benefits on account of their race or religion. However, unlike race, religion, or gender, age is not strongly associated with discrimination and arbitrary denial of privilege. This does not mean that examples of age discrimination do not exist. But age-based distinctions are a common and necessary way of ordering our society. They do not automatically evoke a context of pre-existing disadvantage suggesting discrimination and marginalization under this first contextual factor, in the way that other enumerated or analogous grounds might.

contestée. Néanmoins, ces quatre facteurs offrent un guide utile pour l'évaluation d'une allégation de discrimination, et je les examinerai maintenant à tour de rôle.

a) *Un désavantage préexistant*

Un indicateur clé de discrimination et de négation de la dignité humaine fondamentale au sens du par. 15(1) est la question de savoir si la personne ou le groupe en cause est victime de la « préexistence d'un désavantage, de vulnérabilité, de stéréotypes ou de préjugés » : *Law*, par. 63. Des antécédents de discrimination contre les personnes appartenant à un groupe révèlent souvent la présence de stéréotypes ou de préjugés qui ont marginalisé les membres de ce groupe et les ont empêchés de participer pleinement à la société. Cette constatation soulève, à son tour, la forte possibilité que le traitement différent maintenant appliqué à ce groupe puisse être motivé par ces mêmes opinions discriminatoires ou les perpétue. Le facteur contextuel du désavantage préexistant nous invite à examiner soigneusement les distinctions fondées sur des caractéristiques de groupe pour nous assurer qu'elles ne reposent pas, intentionnellement ou inconsciemment, sur ces types de généralisations et de stéréotypes dénués de fondement.

Bon nombre des motifs énumérés correspondent à des groupes historiquement défavorisés. Par exemple, il est évident que les membres de groupes raciaux ou religieux particuliers ne devraient pas, en raison de leur race ou de leur religion, être inadmissibles à bénéficier des avantages d'un régime public. Cependant, contrairement à la race, à la religion ou au sexe, l'âge n'est pas fortement associé à la discrimination et à la dénégaration arbitraire de privilèges. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas de cas de discrimination fondée sur l'âge. Cependant, les distinctions fondées sur l'âge sont courantes et nécessaires pour maintenir l'ordre dans notre société. Elles n'évoquent pas automatiquement le contexte d'un désavantage préexistant qui donne à croire à l'existence d'une discrimination et d'une marginalisation selon ce premier facteur contextuel, comme pourraient le faire d'autres motifs énumérés ou analogues.

32

To expand on the earlier example, a sign on a courthouse door proclaiming “Men Only” evokes an entire history of discrimination against a historically disadvantaged class; a sign on a barroom door that reads “No Minors” fails to similarly offend. The fact that “[e]ach individual of any age has personally experienced all earlier ages and expects to experience the later ages” (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 2, at p. 52-54) operates against the arbitrary marginalization of people in a particular age group. Again, this does not mean that age is a “lesser” ground for s. 15 purposes. However, pre-existing disadvantage and historic patterns of discrimination against a particular group do form part of the contextual evaluation of whether a distinction is discriminatory, as called for in *Law*. Concerns about age-based discrimination typically relate to discrimination against people of advanced age who are presumed to lack abilities that they may in fact possess. Young people do not have a similar history of being undervalued. This is by no means dispositive of the discrimination issue, but it may be relevant, as it was in *Law*.

33

Both as a general matter, and based on the evidence and our understanding of society, young adults as a class simply do not seem especially vulnerable or undervalued. There is no reason to believe that individuals between ages 18 and 30 in Quebec are or were particularly susceptible to negative preconceptions. No evidence was adduced to this effect, and I am unable to take judicial notice of such a counter-intuitive proposition. Indeed, the opposite conclusion seems more plausible, particularly as the programs participation component of the social assistance scheme was premised on a view of the greater long-term employability of under-30s, as compared to their older counterparts. Neither the nature of the distinction at issue nor the evidence

Si l’on étoffe l’exemple donné précédemment, une affiche indiquant « Hommes seulement » fixée sur les portes d’un palais de justice évoquerait de longs antécédents de discrimination contre une catégorie de personnes historiquement désavantagée; une affiche indiquant « Interdit aux mineurs » fixée à la porte d’un bar ne choquerait pas autant. Comme l’indique P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 52-54, le fait que [TRADUCTION] « [t]oute personne a vécu les expériences propres à chacune des étapes de la vie qu’elle a traversées jusque-là et compte bien vivre celles qui l’attendent à mesure qu’elle vieillira » joue contre la marginalisation arbitraire des personnes d’un groupe d’âge donné. Encore une fois, cela ne signifie pas que l’âge est un motif « de moindre importance » pour l’application de l’art. 15. Cependant, l’examen du désavantage préexistant et des tendances historiques à la discrimination contre un groupe particulier fait partie de l’évaluation contextuelle à laquelle il faut procéder pour déterminer si une distinction est discriminatoire, comme l’exige l’arrêt *Law*. Les préoccupations quant à la discrimination fondée sur l’âge sont généralement liées à la discrimination contre des personnes d’âge avancé que l’on présume dépourvues de certaines aptitudes qu’elles possèdent en réalité. Les jeunes adultes n’ont pas été sous-estimés de la même manière par le passé. Cette constatation ne tranche pas la question de l’existence d’une discrimination, mais elle peut être pertinente, comme c’était le cas dans l’affaire *Law*.

En règle générale, mais aussi selon la preuve et notre conception de la société, il ne semble pas vraiment que, en tant que groupe, les jeunes adultes soient particulièrement vulnérables ou sous-estimés. Il n’y a aucune raison de penser que les personnes âgées de 18 à 30 ans au Québec sont ou étaient particulièrement vulnérables aux préjugés négatifs. Aucune preuve en ce sens n’a été présentée, et je suis incapable de prendre connaissance d’office d’une telle proposition contraire au sens commun. De fait, la conclusion inverse semble plus plausible, tout particulièrement du fait que l’élément de participation aux programmes du régime d’aide sociale reposait sur la perception de la meilleure employabilité à long terme des personnes de moins de 30

suggests that the affected group of young adults constitutes a group that historically has suffered disadvantage, or that is at a particular risk of experiencing adverse differential treatment based on the attribution of presumed negative characteristics: see *Lovelace*, *supra*, at para. 69.

With regard to this contextual factor, Ms. Gosselin is in the same position as Mrs. Law. In *Law*, Iacobucci J. stated (at para. 95):

Relatively speaking, adults under the age of 45 have not been consistently and routinely subjected to the sorts of discrimination faced by some of Canada's discrete and insular minorities. For this reason, it will be more difficult as a practical matter for this Court to reason, from facts of which the Court may appropriately take judicial notice, that the legislative distinction at issue violates the human dignity of the appellant.

If anything, people under 30 appear to be advantaged over older people in finding employment. As Iacobucci J. also stated in *Law*, with respect to adults under 45 (at para. 101):

It seems to me that the increasing difficulty with which one can find and maintain employment as one grows older is a matter of which a court may appropriately take judicial notice. Indeed, this Court has often recognized age as a factor in the context of labor force attachment and detachment. For example, writing for the majority in *McKinney*, [[1990] 3 S.C.R. 229], LaForest J. stated as follows, at p. 299:

Barring specific skills, it is generally known that persons over 45 have more difficulty finding work than others. They do not have the flexibility of the young, a disadvantage often accentuated by the fact that the latter are frequently more recently trained in the more modern skills.

Iacobucci J. went on to note that “[s]imilar thoughts were expressed in *Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986, at pp. 998-99, *per* Iacobucci J., and at pp. 1008-9, *per* McLachlin J., [. . . and] *Moge v. Moge*, [1992] 3 S.C.R. 813, at pp. 881-83, *per* McLachlin J.”

ans par rapport à leurs aînés. Ni la nature de la distinction en litige ni la preuve ne tendent à indiquer que le groupe de jeunes adultes touché constitue un groupe historiquement défavorisé, ou qu'il risque particulièrement d'être victime d'une différence de traitement préjudiciable fondée sur l'attribution de prétendues caractéristiques négatives : voir l'arrêt *Lovelace*, précité, par. 69.

En ce qui concerne ce facteur contextuel, M^{me} Gosselin se trouve dans la même situation que M^{me} Law. Dans *Law*, le juge Iacobucci a fait les remarques suivantes (au par. 95) :

Relativement parlant, les adultes de moins de 45 ans n'ont pas continuellement subi le genre de discrimination à laquelle ont fait face certaines minorités distinctes et isolées du Canada. Par conséquent, notre Cour aura plus de difficultés à conclure en pratique, à partir des faits dont elle peut à bon droit prendre connaissance d'office, que la distinction législative en cause viole la dignité humaine de l'appelante.

Les personnes de moins de 30 ans sembleraient plutôt avantagées par rapport aux plus âgées dans la recherche d'un emploi. Pour reprendre les propos du juge Iacobucci concernant les adultes de moins de 45 ans, dans *Law*, par. 101 :

Il me semble qu'un tribunal peut à bon droit prendre connaissance d'office du fait que plus l'on vieillit, plus il est difficile de trouver et de conserver un emploi. En fait, notre Cour a souvent reconnu que l'âge était un facteur à considérer dans le contexte de la participation au marché du travail et du retrait de ce dernier. Par exemple, le juge La Forest a affirmé, au nom de la Cour à la majorité dans *McKinney*, [[1990] 3 R.C.S. 229], à la p. 299 :

À moins qu'elles aient des compétences particulières, on reconnaît généralement que les personnes de plus de 45 ans ont plus de difficulté à se trouver du travail que les autres. Elles n'ont pas la souplesse des jeunes, un désavantage souvent aggravé par le fait que les jeunes disposent généralement d'une formation plus récente dans les techniques plus modernes.

Le juge Iacobucci a ensuite fait remarquer que « [d]es idées semblables ont été exprimées dans l'arrêt *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986, aux p. 998 et 999, le juge Iacobucci, et aux pp. 1008 et 1009, le juge McLachlin, [. . . et] *Moge c. Moge*, [1992] 3 R.C.S. 813, aux pp. 881 à 883, le juge McLachlin. »

35 Given the lack of pre-existing disadvantage experienced by young adults, Ms. Gosselin attempts to shift the focus from age to welfare, arguing that all welfare recipients suffer from stereotyping and vulnerability. However, this argument does not assist her claim. The ground of discrimination upon which she founds her claim is age. The question with respect to this contextual factor is therefore whether the targeted age-group, comprising young adults aged 18 to 30, has suffered from historic disadvantage as a result of stereotyping on the basis of age. Re-defining the group as welfare recipients aged 18 to 30 does not help us answer that question, in particular because the 30-and-over group that Ms. Gosselin asks us to use as a basis of comparison also consists entirely of welfare recipients.

Les jeunes adultes n'étant pas victimes d'un désavantage préexistant, M^{me} Gosselin tente de faire de l'aide sociale et non de l'âge l'aspect central de l'analyse, soutenant que tous les bénéficiaires d'aide sociale sont victimes de stéréotypes et se trouvent dans une situation de vulnérabilité. Toutefois, cet argument n'appuie aucunement ses prétentions. Le motif de discrimination sur lequel elle fonde son action est l'âge. La question qu'il faut trancher au regard de ce facteur contextuel consiste donc à déterminer si le groupe d'âge ciblé, soit les jeunes adultes de 18 à 30 ans, a subi historiquement un désavantage en raison d'un stéréotype fondé sur l'âge. Redéfinir le groupe comme se composant des bénéficiaires d'aide sociale âgés de 18 à 30 ans ne nous aide pas à répondre à cette question, tout particulièrement parce que le groupe des 30 ans et plus que M^{me} Gosselin nous demande de considérer comme point de comparaison est lui aussi composé entièrement de bénéficiaires d'aide sociale.

36 I conclude that the appellant has not established that people aged 18 to 30 have suffered historical disadvantage on the basis of their age. There is nothing to suggest that people in this age group have historically been marginalized and treated as less worthy than older people.

Je conclus que l'appelante n'a pas établi que les personnes âgées de 18 à 30 ans sont désavantagées historiquement en raison de leur âge. Rien n'indique que les personnes incluses dans ce groupe d'âge ont été typiquement marginalisées et traitées comme des personnes de moindre valeur que leurs aînés.

(b) *Relationship Between Grounds and the Claimant Group's Characteristics or Circumstances*

b) *Le rapport entre les motifs de discrimination et la situation ou les caractéristiques du groupe auquel appartient la demanderesse*

37 The second contextual factor we must consider in determining whether the distinction is discriminatory in the sense of denying human dignity and equal worth is the relationship between the ground of distinction (age) and the actual characteristics and circumstances of the claimant's group: *Law*, at para. 70. A law that is closely tailored to the reality of the affected group is unlikely to discriminate within the meaning of s. 15(1). By contrast, a law that imposes restrictions or denies benefits on account of presumed or unjustly attributed characteristics is likely to deny essential human worth and to be discriminatory. Both purpose and effect are relevant here, insofar as they would affect the perception of a

Le rapport entre, d'une part, le motif de distinction (l'âge) et, d'autre part, la situation et les caractéristiques véritables du groupe auquel appartient la demanderesse est le deuxième facteur contextuel que nous devons examiner pour déterminer si la distinction est discriminatoire, en ce sens qu'elle porte atteinte à la dignité et à la valeur égale de tout être humain : *Law*, par. 70. Une mesure législative adaptée spécifiquement à la réalité du groupe concerné risque peu d'être discriminatoire au sens du par. 15(1). À l'opposé, une mesure qui impose des restrictions ou refuse des avantages sur le fondement de caractéristiques présumées ou attribuées à tort risque de porter atteinte à la valeur humaine

reasonable person in the claimant's position: see *Law*, at para. 96.

I turn first to purpose in order to evaluate whether or not the rationale for the challenged distinction corresponded to the actual circumstances of under-30s subject to differential welfare scheme. The evidence indicates that the purpose of the challenged distinction, far from being stereotypical or arbitrary, corresponded to the actual needs and circumstances of individuals under 30. In the late 1960s and early 1970s, the unemployment rate among young Quebecers was relatively low, as jobs were readily available. However, circumstances changed dramatically in the course of the ensuing years. First, North America experienced a deep recession in the early 1980s, which hit Quebec hard and drove unemployment from a traditional rate hovering around 8 percent to a peak of 14.4 percent of the active population in 1982, and among the young from 6 percent (1966) to 23 percent. At the same time, the federal government tightened eligibility requirements for federal unemployment insurance benefits, and the number of young people entering the job market for the first time surged. These three events caused an unprecedented increase in the number of people capable of working who nevertheless ended up on the welfare rolls.

The situation of young adults was particularly dire. The unemployment rate among young adults was far higher than among the general population. People under 30, capable of working and without any dependants, made up a greater proportion of welfare recipients than ever before. Moreover, this group accounted for the largest — and steadily growing — proportion of new entrants into the welfare system: by 1983 fully two-thirds of new welfare recipients were under 30, and half were under the age of 23. In addition to coming onto the welfare rolls in ever greater numbers, younger individuals

essentielle des personnes visées et d'être discriminatoire. Tant l'objet que l'effet de la mesure législative sont pertinents, dans la mesure où ils influent sur la perception d'une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse : voir l'arrêt *Law*, par. 96.

J'examinerai tout d'abord l'objet de la distinction contestée afin d'évaluer si sa justification correspondait à la situation véritable des moins de 30 ans assujettis au régime d'aide sociale établissant un traitement différent. La preuve démontre que, loin d'être stéréotypé ou arbitraire, l'objet de la distinction contestée correspondait aux besoins et à la situation véritables des personnes de moins de 30 ans. Vers la fin des années 60 et au début des années 70, le taux de chômage chez les jeunes Québécois était relativement faible, car les emplois étaient facilement accessibles. Toutefois, la situation a changé radicalement au cours des années qui ont suivi. Premièrement, au début des années 80, l'Amérique du Nord a connu une profonde récession, qui a frappé durement le Québec et y a fait grimper le taux de chômage, qui était traditionnellement d'environ 8 p. 100, à un sommet de 14,4 p. 100 de la population active en 1982; chez les jeunes, ce taux est alors passé de 6 p. 100 (en 1966) à 23 p. 100. À la même époque, le gouvernement fédéral a resserré les conditions d'admissibilité aux prestations fédérales d'assurance-chômage et le nombre de jeunes intégrant le marché du travail pour la première fois a fortement augmenté. Ces trois éléments ont provoqué un accroissement sans précédent du nombre de personnes aptes au travail qui ont néanmoins joint les rangs des prestataires d'aide sociale.

La situation des jeunes adultes était particulièrement difficile. Leur taux de chômage était beaucoup plus élevé que celui de l'ensemble de la population. Les personnes de moins de 30 ans aptes au travail et sans personne à charge comptaient pour une proportion plus élevée des bénéficiaires d'aide sociale que jamais auparavant. En outre, ce groupe formait la proportion la plus importante — et sans cesse croissante — de nouveaux bénéficiaires d'aide sociale : en 1983, les deux tiers des nouveaux bénéficiaires d'aide sociale avaient moins de 30 ans et la moitié avaient moins de 23 ans. En plus de joindre les rangs

38

39

did so for increasingly lengthy periods of time. In 1975, 60 percent of welfare recipients under 30 not incapable of working left the welfare rolls within six months. By 1983, only 30 percent did so.

40

Behind these statistics lay a complex picture. The “new economy” emerging in the 1980s offered diminishing prospects for unskilled or under-educated workers. At the same time, a disturbing trend persisted of young Quebecers dropping out of school and trying to join the workforce. The majority of unemployed youths in the early 1980s were school drop-outs. Unemployed youths were, on average, significantly less educated than the general population, and the unemployment rate among young people with fewer than eight years of education stood at 40 percent to 60 percent. Lack of skills and basic education were among the chief causes of youth unemployment.

41

The government’s short-term purpose in the scheme at issue was to get recipients under 30 into work and training programs that would make up for the lower base amount they received while teaching them valuable skills. The differential regime of welfare payments was tailored to help the burgeoning ranks of unemployed youths obtain the skills and basic education they needed to get permanent jobs. The mechanism was straightforward. In order to increase their welfare benefits, people under 30 would be required to participate in On-the-job Training, Community Work or Remedial Education Programs. Participating in the training and community service programs would bring welfare benefits up to the basic level payable to the 30-and-over group, and in the education program to about \$100 less.

des prestataires d’aide sociale en nombre de plus en plus grand, les jeunes bénéficiaires recevaient de l’aide sociale pendant des périodes de plus en plus longues. Alors qu’en 1975, 60 p. 100 des bénéficiaires de moins de 30 ans aptes au travail cessaient de toucher des prestations d’aide sociale dans un délai de six mois, en 1983, ce pourcentage avait chuté à seulement 30 p. 100.

Derrière ces statistiques se profilait un tableau complexe. La « nouvelle économie » qui a vu le jour dans les années 80 offrait de moins en moins de possibilités pour les travailleurs non qualifiés ou peu instruits. Parallèlement, on continuait d’observer chez les jeunes Québécois une tendance troublante à abandonner l’école et à tenter d’entrer sur le marché du travail. Au début des années 80, la majorité des jeunes chômeurs étaient des décrocheurs. Les jeunes chômeurs avaient en moyenne un niveau de scolarité sensiblement moins élevé que celui de l’ensemble de la population et le taux de chômage chez les jeunes comptant moins de huit années de scolarité oscillait entre 40 et 60 p. 100. Le manque de compétences et de formation de base figurait parmi les principales causes du chômage chez les jeunes.

À court terme, l’objectif que visait le gouvernement en instaurant le régime contesté était de faire participer les bénéficiaires de moins de 30 ans à des programmes de travail et de formation qui complèteraient l’allocation de base inférieure qu’ils recevaient, tout en leur faisant acquérir des compétences utiles. Le régime établissant des niveaux de prestations d’aide sociale différents a été conçu pour aider le nombre sans cesse croissant de jeunes chômeurs à acquérir les compétences et la formation de base dont ils avaient besoin pour trouver des emplois permanents. Il implantait un mécanisme simple. Pour obtenir une majoration de leurs prestations d’aide sociale, les bénéficiaires de moins de 30 ans devaient participer aux programmes Stages en milieu de travail, Travaux communautaires ou Rattrapage scolaire. Lorsqu’ils participaient à l’un ou l’autre des deux premiers programmes, les bénéficiaires de moins de 30 ans recevaient des prestations égales aux prestations de base versées aux bénéficiaires de 30 ans et plus, alors qu’en participant au troisième ils recevaient une somme inférieure d’environ 100 \$ à ces prestations de base.

The government's longer-term purpose was to provide young welfare recipients with precisely the kind of remedial education and skills training they lacked and needed in order eventually to integrate into the workforce and become self-sufficient. This policy reflects the practical wisdom of the old Chinese proverb: "Give a man a fish and you feed him for a day. Teach him how to fish and you feed him for a lifetime." This was not a denial of young people's dignity; it was an affirmation of their potential.

Simply handing over a bigger welfare cheque would have done nothing to help welfare recipients under 30 escape from unemployment and its potentially devastating social and psychological consequences above and beyond the short-term loss of income. Moreover, opposition to the incentive program entirely overlooks the cost to young people of being on welfare during the formative years of their working lives. For young people without significant educational qualifications, skills, or experience, entering into the labour market presents considerable difficulties. A young person who relies on welfare during this crucial initial period is denied those formative experiences which, for those who successfully undertake the transition into the productive workforce, lay the foundation for economic self-sufficiency and autonomy, not to mention self-esteem. The longer a young person stays on welfare, the more difficult it becomes to integrate into the workforce at a later time. In this way, reliance on welfare can contribute to a vicious circle of inability to find work, despair, and increasingly dismal prospects.

Instead of turning a blind eye to these problems, the government sought to tackle them at their roots, designing social assistance measures that might help welfare recipients achieve long-term autonomy. Because federal rules in effect at the time prohibited making participation in the programs mandatory, the province's only real leverage in promoting these programs lay in making participation a prerequisite for increases in welfare. Even if one does not agree

À plus long terme, le gouvernement visait à offrir aux jeunes bénéficiaires précisément les cours de rattrapage et les compétences qui leur manquaient et dont ils avaient besoin pour réussir à s'intégrer dans la population active et à devenir autonomes. Cette politique traduit la sagesse pratique du vieux proverbe chinois qui dit : « Donne un poisson à un homme, il aura à manger pour un jour; apprends-lui à pêcher, il pourra se nourrir toute sa vie. » Cette mesure ne constituait pas une négation de la dignité des jeunes adultes, mais bien au contraire la reconnaissance de leur potentiel.

Le simple fait de verser un chèque plus élevé aux jeunes bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans ne les aurait nullement aidés à échapper au chômage et à ses conséquences sociales et psychologiques potentiellement dévastatrices, au-delà de la seule perte temporaire de revenus. Qui plus est, la critique visant le régime d'encouragement ne tient absolument aucun compte du coût qu'entraîne pour les jeunes adultes le recours à l'aide sociale pendant les années où ils amorcent leur vie professionnelle. Il est très difficile pour un jeune peu instruit et ne possédant pas de compétences ou d'expérience significatives d'entrer sur le marché du travail. Les jeunes qui ont recours à l'aide sociale au cours de cette période cruciale sont privés des expériences formatrices sur lesquelles ceux qui parviennent à rejoindre les rangs de la population active bâtissent leur indépendance et leur autonomie financière, sans oublier leur estime de soi. Plus longtemps un jeune a recours à l'aide sociale, plus il aura de la difficulté à s'intégrer un jour dans la population active. En ce sens, le fait de dépendre de l'aide sociale peut contribuer à créer le cercle vicieux de l'incapacité à trouver du travail, du désespoir et des perspectives de plus en plus sombres.

Au lieu de fermer les yeux sur ces problèmes, le gouvernement a voulu s'attaquer à leurs causes, en concevant des mesures d'aide sociale susceptibles d'aider les bénéficiaires d'aide sociale à devenir autonomes à long terme. Parce que les règles fédérales en vigueur à l'époque interdisaient d'imposer la participation aux programmes, le seul véritable moyen dont la province disposait pour promouvoir ces programmes était de faire de la participation un

42

43

44

with the reasoning of the legislature or with its priorities, one cannot argue based on this record that the legislature's purpose lacked sufficient foundation in reality and common sense to fall within the bounds of permissible discretion in establishing and fine-tuning a complex social assistance scheme. Logic and common sense support the legislature's decision to structure its social assistance programs to give young people, who have a greater potential for long-term insertion into the workforce than older people, the incentive to participate in programs specifically designed to provide them with training and experience. As indicated above, the government's purpose is a relevant contextual factor in the s. 15(1) analysis insofar as it relates to how a reasonable person in the claimant's circumstances would have perceived the incentive-based welfare regime. In this case, far from ignoring the actual circumstances of under-30s, the scheme at issue was designed to address their needs and abilities. A reasonable person in the claimant's circumstances would have taken this into account.

préalable à la majoration des prestations. Même si on ne souscrit pas au raisonnement du législateur ou à ses priorités, on ne saurait affirmer, compte tenu de ces éléments, que les mesures prises par le législateur n'étaient pas suffisamment ancrées dans la réalité et le sens commun pour être considérées comme relevant de l'exercice légitime de son pouvoir discrétionnaire d'établir un régime complexe d'aide sociale et de l'ajuster dans ses moindres détails. La logique et le sens commun appuient la décision du législateur de structurer ses programmes d'aide sociale de façon à inciter les jeunes adultes — qui ont un plus grand potentiel d'intégration à long terme dans la population active que leurs aînés — à participer à des programmes spécialement conçus pour leur permettre d'acquérir formation et expérience. Comme je l'ai indiqué plus tôt, l'objectif du gouvernement est un facteur contextuel pertinent pour l'application du par. 15(1), quant à la perception qu'une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse aurait eu du régime d'aide sociale fondé sur des mesures d'encouragement. En l'espèce, loin d'ignorer la situation réelle des personnes de moins de 30 ans, le régime en cause était conçu pour répondre à leurs besoins et à leurs capacités. Une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse aurait pris cet élément en considération.

45 Turning to effect, Ms. Gosselin argues that the regime set up under the Regulation in fact failed to address the needs and circumstances of welfare recipients under 30 because the ability to “top up” the basic entitlement by participating in programs was more theoretical than real. She argues that, notwithstanding the legislature's intentions, the practical consequence of the Regulation was to abandon young welfare recipients, leaving them to survive on a grossly inadequate sum of money. In this way the program did not correspond to their actual needs, she argues, and amounted to discriminatory marginalization of the affected group.

Pour ce qui est de l'effet du régime, M^{me} Gosselin plaide que le régime établi par le Règlement ne répondait pas véritablement aux besoins et à la situation des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans, parce que la possibilité qu'ils avaient de « compléter » leurs prestations de base en participant aux programmes était plus théorique que réelle. Elle avance que, malgré les intentions du législateur, le Règlement avait comme conséquence concrète d'abandonner les jeunes bénéficiaires d'aide sociale à leur sort en les obligeant à survivre à l'aide de prestations nettement insuffisantes. Pour cette raison, le régime ne correspondait pas à leurs besoins véritables, soutient-elle, et il équivalait à une marginalisation discriminatoire du groupe touché.

46 The main difficulty with this argument is that the trial judge, after a lengthy trial and careful scrutiny of the record, found that Ms. Gosselin had failed to

La principale difficulté liée à cet argument tient au fait que le juge de première instance, après un long procès et un examen minutieux du dossier, a

establish actual adverse effect. Reeves J. cautioned against generalizing from Ms. Gosselin's experience, and against over-reliance on opinion statements by experts in this regard, given the absence of any evidence to support the experts' claims about the material situation of individuals in the under-30 age group. He concluded: [TRANSLATION] "It is therefore highly doubtful that the representative plaintiff, acting on behalf of some 75 000 individuals, has discharged her burden of proof concerning whether the law had adverse effects on them" (p. 1664).

I can find no basis upon which this Court can set aside this finding. There is no indication in the record that any welfare recipient under 30 wanting to participate in one of the programs was refused enrollment. Louise Gosselin, who in fact participated in each of the three programs, was the only witness to provide first-hand testimony about the programs at trial. There is no evidence that anyone who tried to access the programs was turned away, or that the programs were designed in such a way as to systematically exclude under-30s from participating. In fact, these programs were initially available only to people under 30 (and, in the case of the Remedial Education Program, to heads of single-parent households 30 and over); they were opened up to all welfare recipients in 1989. As the trial judge emphasized, the record contains no first-hand evidence supporting Ms. Gosselin's claim about the difficulties with the programs, and no indication that Ms. Gosselin can be considered representative of the under-30 class. It is, in my respectful opinion, utterly implausible to ask this Court to find the Quebec government guilty of discrimination under the *Canadian Charter* and order it to pay hundreds of millions of taxpayer dollars to tens of thousands of unidentified people, based on the testimony of a single affected individual. Nor does Ms. Gosselin present sufficient evidence that her own situation was a result of discrimination in violation of s. 15(1). The trial judge did not find evidence indicating a violation, and my

conclu que M^{me} Gosselin n'avait pas établi l'existence d'un véritable effet préjudiciable. Le juge Reeves a fait une mise en garde contre toute généralisation à partir de la situation de M^{me} Gosselin et l'attribution d'une trop grande importance aux témoignages d'opinion des experts à ce sujet, vu l'absence d'éléments de preuve étayant ces opinions concernant la situation matérielle des personnes de moins de 30 ans. Il a tiré la conclusion suivante : « Il est donc fort douteux que la demanderesse représentante, agissant pour le compte de quelque 75 000 individus, ait déchargé le fardeau de la preuve quant à savoir si l'application de la loi a produit à leur égard des effets défavorables » (p. 1664).

Je ne vois aucune raison sur laquelle la Cour pourrait se fonder pour écarter cette conclusion. Rien, dans le dossier, n'indique qu'un bénéficiaire quelconque de moins de 30 ans qui voulait participer à un des programmes n'aurait pas réussi à s'y inscrire. Au procès, Louise Gosselin — qui a en fait participé à chacun des trois programmes — a été le seul témoin à déposer directement sur son expérience personnelle relativement à ces programmes. Nous ne disposons d'aucun élément de preuve établissant que quelqu'un aurait tenté de participer aux programmes et se serait vu opposer un refus ni que les programmes auraient été conçus de façon à exclure systématiquement les moins de 30 ans. En fait, initialement, ces programmes étaient offerts seulement aux moins de 30 ans (et, dans le cas du programme Rattrapage scolaire, aux chefs de familles monoparentales âgés de 30 ans et plus); c'est en 1989 qu'ils sont devenus accessibles à tous les bénéficiaires d'aide sociale. Le juge de première instance a insisté sur le fait que le dossier ne renferme aucune preuve originale étayant l'allégation de M^{me} Gosselin quant aux difficultés relatives aux programmes, ni aucun élément démontrant que M^{me} Gosselin peut être considérée comme représentative du groupe des moins de 30 ans. À mon humble avis, il est franchement irréaliste de demander à la Cour de déclarer le gouvernement du Québec coupable de discrimination en contravention de la *Charte canadienne* et de lui ordonner de payer des centaines de millions de dollars de l'argent des

review of the record does not reveal any error in this regard.

48 It is unnecessary to engage in the exercise of surmising how many program places would have been required had every eligible welfare recipient under 30 chosen to participate. In fact, contrary to her allegation, Ms. Gosselin's own experience clearly establishes that participation was a real possibility. For most of the relevant period, Ms. Gosselin's benefits were increased as a result of program participation. On those occasions when Ms. Gosselin dropped out of programs, the record indicates that this was due to personal problems, which included psychological and substance abuse components, rather than to flaws in the programs themselves. Ms. Gosselin's experience suggests that even individuals with serious problems were capable of supplementing their income under the impugned regime.

49 Ms. Gosselin also objects to the fact that the Remedial Education Program yielded less of an increase in benefits than the other programs, leaving participants in that program with a lower basic entitlement than the older group. However, this seems to amount to little more than an incentive for young individuals to prefer some programs (On-the-job Training or Community Work) over another (Remedial Education). In addition, it is worth noting that the government provided books and other materials to Remedial Education participants free of charge. The decision to structure the programs in this particular fashion may be good or bad policy, but it does not establish a breach of the claimant's essential human dignity,

contribuables à des dizaines de milliers de personnes non identifiées, sur le fondement du témoignage d'une seule et unique personne touchée. Madame Gosselin n'a pas non plus présenté une preuve suffisante pour établir que sa propre situation résultait d'une discrimination interdite par le par. 15(1). Le juge de première instance n'a pas trouvé de preuve de l'existence d'une violation et, après avoir examiné le dossier, je ne décèle aucune erreur de sa part à cet égard.

Il est inutile de se lancer dans des conjectures quant au nombre de places qui auraient dû être offertes dans les programmes si tous les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans avaient décidé d'y participer. En fait, l'expérience de M^{me} Gosselin démontre clairement que, contrairement à ce qu'elle avance, il était vraiment possible de participer aux programmes. Pendant la majeure partie de la période pertinente, M^{me} Gosselin a touché des prestations majorées parce qu'elle participait à un programme. Le dossier indique que, chaque fois, lorsque M^{me} Gosselin abandonnait un programme, ce n'était pas en raison des lacunes des programmes mêmes, mais plutôt en raison de problèmes personnels, notamment de problèmes psychologiques et de dépendance à l'alcool et aux drogues. L'expérience vécue par M^{me} Gosselin laisse croire que même les personnes qui avaient de graves problèmes étaient en mesure de toucher un supplément de revenu en vertu du régime contesté.

Madame Gosselin critique aussi le fait que la participation au programme Rattrapage scolaire n'entraînait pas une majoration aussi grande des prestations que les autres programmes, les participants ayant droit à des prestations inférieures au montant de base versé au groupe plus âgé. Cependant, il semble qu'il s'agisse simplement d'une mesure visant à inciter les jeunes à privilégier certains programmes (Stages en milieu de travail et Travaux communautaires) plutôt qu'un autre (Rattrapage scolaire). En outre, il faut signaler que le gouvernement fournissait gratuitement des livres et d'autre matériel aux participants au programme Rattrapage scolaire. La décision de structurer les programmes de cette façon particulière peut s'avérer bonne ou

or a lack of correlation between the provision and the affected group's actual circumstances.

My colleague Bastarache J. relies on the conclusion of Robert J.A., dissenting, that, based on the expert evidence, there were not enough places available in the programs to meet the needs of all welfare recipients under 30. This evidence was before the trial judge, who rejected it as insufficient and specifically cautioned against over-reliance on the experts' opinions. With respect, I am of the view that it is not open to this Court to revisit the trial judge's conclusion absent demonstrated error. Furthermore, my colleague appears to accept in the course of his s. 7 analysis that Ms. Gosselin's problems cannot be attributed solely to the age-based distinction she challenges under s. 15. He states, "[i]n this case, the threat to the appellant's right to security of the person [i.e., her poverty] was brought upon her by the vagaries of a weak economy, not by the legislature's decision not to accord her more financial assistance or to require her to participate in several programs in order for her to receive more assistance" (para. 217). And again: "[The appellant] has not demonstrated that the legislation, by excluding her, has reduced her security any more than it would have already been, given market conditions" (para. 222); "nor did the underinclusive nature of the Regulation substantially prevent or inhibit the appellant from protecting her own security" (para. 223).

My colleague Bastarache J. also relies on the claim that only a very small percentage of welfare recipients under 30 actually received the base amount allocated to those 30 and over, because the majority of participants tended to opt for the lower-paying Remedial Education Program (Robert J.A. cites a figure of 11.2 percent, apparently from an economist's 1988 report). The first point is, again,

mauvaise sur le plan des principes, mais elle ne prouve pas l'existence d'une atteinte à la dignité humaine essentielle de la demanderesse ni l'absence de corrélation entre la disposition législative et la situation réelle de groupe touché.

Mon collègue le juge Bastarache se fonde sur la conclusion du juge Robert, dissident, de la Cour d'appel, qui a affirmé que, suivant le témoignage d'expert, il n'existait pas suffisamment de places disponibles dans les programmes pour répondre aux besoins de tous les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans. Cette preuve a été présentée au juge de première instance qui l'a rejetée parce qu'il l'estimait insuffisante et qui a d'ailleurs fait une mise en garde explicite contre l'attribution d'une trop grande importance aux opinions des experts. En toute déférence, je suis d'avis qu'il n'appartient pas à la Cour de réexaminer la conclusion du juge de première instance en l'absence d'une erreur établie. Par ailleurs, mon collègue semble reconnaître dans le cadre de son analyse fondée sur l'art. 7 que les problèmes de M^{me} Gosselin ne peuvent être attribués uniquement à la distinction fondée sur l'âge qu'elle conteste en invoquant l'art. 15. Il affirme : « [e]n l'espèce, le risque de violation de son droit à la sécurité de sa personne [c'est-à-dire sa pauvreté] découlait des aléas d'une économie chancelante, et non de la décision du législateur de ne pas lui accorder une aide financière plus élevée ou de l'obliger à participer à plusieurs programmes pour recevoir une aide accrue » (par. 217). Il ajoute que : « [L'appelante] n'a pas démontré que, en l'excluant, le texte de loi a réduit sa sécurité à un niveau inférieur à ce qu'elle était déjà, compte tenu de la situation économique » (par. 222); « le caractère non inclusif du règlement n'a pas empêché concrètement l'appelante de protéger sa propre sécurité » (par. 223).

Mon collègue le juge Bastarache se fonde également sur l'allégation que seulement un très faible pourcentage des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans ont touché l'allocation de base accordée aux personnes de 30 ans et plus parce que la majorité des participants avaient tendance à opter pour le programme Rattrapage scolaire, qui générerait des prestations moins élevées (le juge Robert

that the trial judge did not find Ms. Gosselin's statistical and expert evidence convincing, particularly given the absence of first-hand testimony from actual class members. But there are other problems. There is no evidence about why only about one-third of eligible welfare recipients participated in the programs. Nor is there evidence about the actual income of under-30s who did not participate; clearly "aid received" is not necessarily equivalent to "total income".

52 For these reasons, the appellant has not shown that the impugned Regulation effectively excluded her or others like her from the protection against extreme poverty afforded by the social security scheme. Rather, the effect was to cause young people to attend training and education programs as a condition of receiving the full "basic needs" level of social assistance. I do not believe that making payments conditional in this way violated the dignity or human worth of persons under 30 years of age. The condition was not imposed as a result of negative stereotypes. The condition did not effectively consign the appellant or others like her to extreme poverty. Finally, the condition did not force the appellant to do something that demeaned her dignity or human worth.

53 The long-term effects of the Regulation are also relevant in considering how a reasonable person in the claimant's position would have viewed the government program. The argument is that it imposed short-term pain. But the government thought that in the long run the program would benefit recipients under 30 by encouraging them to get training and find employment. We do not know whether it did so; the fact that the scheme was subsequently revamped may suggest the contrary. The point is simply this: Ms. Gosselin has not established, on the record before us, that the scheme did not correspond to the

de la Cour d'appel cite un pourcentage de 11,2 p. 100, apparemment tiré d'un rapport d'économiste datant de 1988). D'abord, encore une fois, le juge de première instance n'a pas trouvé convaincants les éléments de preuve statistique ni les témoignages d'experts présentés par M^{me} Gosselin, tout particulièrement en l'absence de témoignage original d'autres membres du groupe. Mais d'autres problèmes se posent. Il n'existe aucune preuve expliquant pourquoi environ un tiers seulement des bénéficiaires d'aide sociale admissibles ont participé aux programmes. Il n'existe pas non plus d'éléments de preuve quant au revenu réel des moins de 30 ans qui n'ont pas participé aux programmes; de toute évidence l'« aide reçue » n'équivaut pas nécessairement au « revenu total ».

Pour ces motifs, l'appelante n'a pas démontré que le Règlement contesté l'a effectivement privée — ou a privé ses semblables — de la protection contre la pauvreté extrême offerte par le régime d'aide sociale. Il a plutôt eu pour effet de faire participer les jeunes à des programmes de formation et d'études, leur participation constituant un préalable à l'obtention du niveau d'aide sociale nécessaire pour répondre à tous leurs « besoins essentiels ». Je ne crois pas que le fait d'assujettir ainsi les paiements à une condition porte atteinte à la dignité ou à la valeur humaine des personnes de moins de 30 ans. Cette condition n'a pas été imposée en conséquence de stéréotypes négatifs. Elle n'a pas effectivement confiné l'appelante et ses semblables à la pauvreté extrême. Enfin, cette condition n'a pas obligé l'appelante à accomplir un acte qui aurait porté atteinte à sa dignité ou à sa valeur en tant qu'être humain.

Les effets à long terme du Règlement sont aussi pertinents pour déterminer comment une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse aurait perçu le régime gouvernemental. On avance que ce régime créait une situation pénible à court terme. Cependant, le gouvernement était d'avis que le régime profiterait à long terme aux bénéficiaires de moins de 30 ans en les incitant à obtenir une formation et à trouver du travail. Nous ignorons si le régime a atteint cet objectif, mais les modifications ultérieures apportées au régime pourraient laisser croire le contraire. En termes simples,

needs and situation of welfare recipients under 30 in the short or the long term, or that a reasonable person in her circumstances would have perceived that the government's efforts to equip her with training rather than simply giving her a monthly stipend denied her human dignity or treated her as less than a "full perso[n]" (Bastarache J., at para. 258).

It may well be that some under-30s fell through the cracks of the system and suffered poverty. However, absent concrete evidence, it is difficult to infer from this that the program failed to correspond to the actual needs of under-30s. I find no basis to interfere with the trial judge's conclusion that the record here simply does not support the contention of adverse effect on younger welfare recipients. This makes it difficult to conclude that the effect of the program did not correspond to the actual situation of welfare recipients under 30.

I add two comments. Perfect correspondence between a benefit program and the actual needs and circumstances of the claimant group is not required to find that a challenged provision does not violate the *Canadian Charter*. The situation of those who, for whatever reason, may have been incapable of participating in the programs attracts sympathy. Yet the inability of a given social program to meet the needs of each and every individual does not permit us to conclude that the program failed to correspond to the actual needs and circumstances of the affected group. As Iacobucci J. noted in *Law, supra*, at para. 105, we should not demand "that legislation must always correspond perfectly with social reality in order to comply with s. 15(1) of the *Charter*". Crafting a social assistance plan to meet the needs of young adults is a complex problem, for which there is no perfect solution. No matter what measures the government adopts, there will always be some individuals for whom a different set of measures might

voici ce qu'il en est : au vu du dossier qui nous a été soumis, M^{me} Gosselin n'a pas établi que le régime ne correspondait pas aux besoins et à la situation des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans, que ce soit à court ou à long terme, ni qu'une personne raisonnable placée dans sa situation aurait eu le sentiment que les efforts déployés par le gouvernement pour lui offrir une formation au lieu d'une simple allocation mensuelle portaient atteinte à sa dignité humaine ou la traitaient avec moins de respect « en tant que citoyen[ne] à part entière » (le juge Bastarache, par. 258).

Il se peut que certains bénéficiaires de moins de 30 ans aient été victimes des lacunes du système et aient souffert de pauvreté. Cependant, en l'absence d'une preuve concrète, il est difficile d'en déduire que le régime ne correspondait pas aux besoins réels des moins de 30 ans. À mon avis, il n'existe aucune raison de modifier la conclusion du juge de première instance, qui a affirmé que le dossier en l'espèce n'appuie tout simplement pas la prétention que le régime produisait des effets préjudiciables sur les bénéficiaires plus jeunes. On pourrait donc difficilement conclure que l'effet du régime ne correspondait pas à la véritable situation des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans.

J'ajouterai deux commentaires. Premièrement, il est possible de conclure qu'une disposition contestée ne viole pas la *Charte canadienne* même en l'absence de correspondance parfaite entre un régime de prestations et les besoins ou la situation du groupe demandeur. On peut éprouver de la sympathie pour les personnes qui, pour une raison ou une autre, n'ont peut-être pas pu participer aux programmes. Cependant, le fait qu'un programme social donné ne réponde pas aux besoins de tous, sans exception, ne nous permet pas de conclure que ce programme ne correspond pas aux besoins et à la situation véritables du groupe concerné. Comme l'a souligné le juge Iacobucci dans *Law*, précité, par. 105, nous ne devrions pas exiger « qu'une loi doi[ve] toujours correspondre parfaitement à la réalité sociale pour être conforme au par. 15(1) de la *Charte* ». L'élaboration d'un régime d'aide sociale destiné à répondre aux besoins des jeunes adultes est un problème complexe, auquel il n'existe pas

54

55

have been preferable. The fact that some people may fall through a program's cracks does not show that the law fails to consider the overall needs and circumstances of the group of individuals affected, or that distinctions contained in the law amount to discrimination in the substantive sense intended by s. 15(1).

56 Second, we cannot infer disparity between the purpose and effect of the scheme and the situation of those affected, from the mere failure of the government to prove that the assumptions upon which it proceeded were correct. Bastarache J. argues that the distinction between people under 30 and older people lacks a "rational basis" because it is "[b]ased on the unverifiable presumption that people under 30 had better chances of employment and lower needs" (para. 248). This seems to place on the legislator the duty to verify all its assumptions empirically, even where these assumptions are reasonably grounded in everyday experience and common sense. With respect, this standard is too high. Again, this is primarily a disagreement as to evidence, not as to fundamental approach. The legislator is entitled to proceed on informed general assumptions without running afoul of s. 15, *Law*, at para. 106, provided these assumptions are not based on arbitrary and demeaning stereotypes. The idea that younger people may have an easier time finding employment than older people is not such a stereotype. Indeed, it was relied on in *Law* to justify providing younger widows and widowers with a lesser survivor's benefit.

57 A final objection is that the selection of 30 years of age as a cut-off failed to correspond to the actual situation of young adults requiring social assistance. However, all age-based legislative distinctions have an element of this literal kind of

de solution parfaite. Quelles que soient les mesures adoptées par le gouvernement, il existera toujours un certain nombre de personnes auxquelles un autre ensemble de mesures aurait mieux convenu. Le fait que certaines personnes soient victimes des lacunes d'un programme ne prouve pas que la mesure législative en cause ne tient pas compte de l'ensemble des besoins et de la situation du groupe de personnes touché, ni que la distinction établie par cette mesure crée une discrimination réelle au sens du par. 15(1).

Deuxièmement, le simple fait que le gouvernement n'ait pas prouvé l'exactitude des hypothèses sur lesquelles il s'est fondé ne permet pas d'inférer qu'il y a disparité entre, d'une part, l'objet et l'effet du régime et, d'autre part, la situation des personnes touchées. Le juge Bastarache avance que la distinction entre les personnes de moins de 30 ans et les personnes plus âgées ne repose pas sur des « raisons logiques », mais « sur l'hypothèse invérifiable selon laquelle les personnes de moins de 30 ans ont des besoins moins grands que leurs aînés et de meilleures chances que ceux-ci de se trouver un emploi » (par. 248). Ce raisonnement semble imposer au législateur l'obligation de vérifier empiriquement toutes ses hypothèses, même lorsqu'elles sont raisonnablement fondées sur le quotidien et le sens commun. En toute déférence, cette norme est trop exigeante. Encore une fois, il s'agit principalement d'un désaccord sur la preuve, et non sur l'approche fondamentale. Le législateur peut légitimement s'appuyer sur des hypothèses générales documentées sans contrevenir à l'art. 15 (voir l'arrêt *Law*, précité, par. 106), à la condition que ces hypothèses ne soient pas fondées sur des stéréotypes arbitraires et dégradants. L'idée qu'il pourrait être plus facile pour les jeunes adultes que pour leurs aînés de trouver du travail ne constitue pas un tel stéréotype. En fait, cette raison a été invoquée dans *Law* pour justifier le versement de prestations de survivant réduites aux veuves et veufs plus jeunes.

Une dernière objection porte que la décision de choisir 30 ans comme âge limite était arbitraire parce qu'elle ne tenait pas compte de la situation véritable des jeunes adultes ayant besoin de l'aide sociale. Toutefois, toutes les distinctions législatives

“arbitrariness”. That does not invalidate them. Provided that the age chosen is reasonably related to the legislative goal, the fact that some might prefer a different age — perhaps 29 for some, 31 for others — does not indicate a lack of sufficient correlation between the distinction and actual needs and circumstances. Here, moreover, there is no evidence that a different cut-off age would have been preferable to the one selected.

I conclude that the record in this case does not establish lack of correlation in purpose or effect between the ground of age and the needs and circumstances of welfare recipients under 30 in Quebec.

(c) *The Ameliorative Purpose or Effect of the Impugned Law Upon a More Disadvantaged Person or Group in Society*

A third factor to be considered in determining whether the group-based devaluation of human worth targeted by s. 15 is established, is whether the challenged distinction was designed to improve the situation of a more disadvantaged group. In *Law*, the Court took into account that the lower pensions for younger widows and widowers were linked to higher pensions for needier, less advantaged, widows and widowers: *Law*, at para. 103.

Here there is no link between creating an incentive scheme for young people involving lower benefits coupled with a program participation requirement, and providing more benefits for older or more disadvantaged people. From this perspective, this contextual factor is neutral. More broadly, the distinction in benefits can be argued to reflect the different situations of recipients under 30 and recipients 30 and over. It is true that younger people require as much to live as older people. However, we may take judicial notice of the increased difficulty older people may encounter in finding employment, as this Court did in *Law*. At the same time, the benefits of training

fondées sur l'âge possèdent cette « part d'arbitraire », sans que cela les invalide pour autant. Pourvu que l'âge choisi ait un lien raisonnable avec l'objectif législatif, le fait que certaines personnes auraient préféré un âge différent — peut-être 29 ans pour certaines ou encore 31 ans pour d'autres — ne révèle pas une absence de corrélation suffisante entre la distinction, d'une part, et les besoins et la situation véritables, d'autre part. En outre, dans la présente affaire, aucune preuve n'indique qu'un autre âge limite aurait été préférable à celui qui a été choisi.

Je conclus que le dossier en l'espèce n'établit pas l'absence de lien, quant à l'objet ou à l'effet de la distinction, entre le motif de l'âge et les besoins et la situation des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans au Québec.

c) *L'objectif ou l'effet d'amélioration de la mesure législative à l'égard d'une personne ou d'un groupe plus défavorisé dans la société*

Pour déterminer si l'on a établi, au regard de l'art. 15, l'atteinte à la valeur humaine sur le fondement de caractéristiques de groupe, il faut examiner un troisième facteur, soit le fait que la distinction contestée ait été ou non conçue pour améliorer la situation d'un groupe plus défavorisé. Dans *Law*, notre Cour a tenu compte du fait que le versement de pensions réduites aux veuves et veufs plus jeunes avait un lien avec le versement de pensions plus élevées aux veuves et veufs plus nécessiteux, moins favorisés : *Law*, par. 103.

En l'espèce, il n'existe aucun lien entre, d'une part, la création d'un régime d'encouragement destiné aux jeunes adultes, combinant le versement de prestations inférieures et l'obligation de participer à des programmes, et, d'autre part, le versement de prestations supérieures aux personnes plus âgées ou plus défavorisées. De ce point de vue, ce facteur contextuel est neutre. De façon plus générale, on peut soutenir que la distinction entre les prestations reflète les situations différentes des bénéficiaires de moins de 30 ans et de ceux de 30 ans et plus. Il est exact que les jeunes adultes ont besoin du même montant que leurs aînés pour subvenir

58

59

60

and entry into the workforce are greater for younger people than for older people: younger people have a longer career span ahead of them once they join the labour force, and, for them, dependence on welfare risks establishing a chronic pattern at an early age.

à leurs besoins. Cependant, nous pourrions prendre connaissance d’office, comme dans *Law*, des difficultés accrues auxquelles les personnes plus âgées risquent de se heurter dans la recherche d’un emploi. Parallèlement, la formation et l’entrée sur le marché du travail comportent des avantages plus importants pour les jeunes adultes que pour leurs aînés : en effet, les jeunes adultes ont devant eux une carrière plus longue que leurs aînés, lorsqu’ils s’intègrent dans la population active, et ils risquent que leur dépendance à l’aide sociale les amène, tôt, à y recourir de façon chronique.

61 Viewed thus, the differential treatment of older and younger welfare recipients does not indicate that older recipients were more valued or respected than younger recipients. Older welfare recipients were, if not more disadvantaged (as in *Law*), “differently disadvantaged”. Their different positions with respect to long-term employability as compared to younger people provided a reasonable basis for the legislature to tailor its programs to their different situations and needs. The provision of different initial amounts of monetary support to each of the two groups does not indicate that one group’s dignity was prized above the other’s. Those 30 and over and under-30s were not “similarly situated” in ways relevant to determining the appropriate level of social assistance in the form of unconditional welfare payments.

De ce point de vue, les traitements différents réservés aux jeunes bénéficiaires et aux bénéficiaires plus âgés n’indiquent pas que les seconds étaient plus valorisés ou respectés que les premiers. S’ils n’étaient pas davantage défavorisés, comme dans l’affaire *Law*, les bénéficiaires plus âgés étaient « défavorisés différemment ». Compte tenu de leur situation différente de celle des jeunes adultes sur le plan de l’employabilité à long terme, il était raisonnable de la part du législateur d’adapter ses programmes à leur situation et à leurs besoins distincts. Le fait que chaque groupe reçoive des allocations de base différentes comme aide financière n’indique pas que la dignité d’un groupe était privilégiée par rapport à celle de l’autre. Les moins de 30 ans et les 30 ans et plus ne se trouvaient pas « dans la même situation » quant aux éléments pertinents pour déterminer le niveau d’aide sociale qu’il convenait de leur verser sous forme de paiements inconditionnels.

62 More generally, as discussed above, the Regulation was aimed at ameliorating the situation of welfare recipients under 30. A reasonable person in Ms. Gosselin’s position would take this into account in determining whether the scheme treated under-30s as less worthy of respect and consideration than those 30 and over.

De façon plus générale, comme je l’ai déjà mentionné, le Règlement visait à améliorer la situation des prestataires d’aide sociale de moins de 30 ans. Une personne raisonnable placée dans la situation de M^{me} Gosselin en tiendrait compte pour déterminer si le régime traitait les moins de 30 ans comme s’ils étaient moins dignes de respect et de considération que les 30 ans et plus.

(d) *Nature and Scope of the Interests Affected by the Impugned Law*

d) *La nature et l’étendue du droit touché par la mesure législative contestée*

63 This factor directs us to consider the impact of the impugned law — how “severe and localized the . . . consequences [are] on the affected group”:

Dans l’examen de ce facteur, il faut examiner les effets de la mesure législative contestée — à quel point « les conséquences [. . .] ressenties par

Egan v. Canada, [1995] 2 S.C.R. 513, at para. 63, quoted in *Law, supra*, at para. 74.

The trial judge, as noted, was unable to conclude that the evidence established actual adverse effects on welfare recipients under 30. The legislature thought it was helping under-30 welfare recipients; while we can surmise that the lower amount caused under-30s greater financial anxiety in the short term than a larger payment would have, we do not know how this actually played out in the context of the program participation scheme, or whether those 30 and over, who were only receiving 55 percent of the poverty level, experienced similar anxiety. The complainant argues that the lesser amount harmed under-30s and denied their essential human dignity by marginalizing them and preventing them from participating fully in society. But again, there is no evidence to support this claim. For those under 30 who were unable, for whatever reason, to increase their base entitlement, the lower base amount might have represented a significant adverse impact, depending on the availability of other resources, like family assistance. But even if we are prepared to accept that some young people must have been pushed well below the poverty line, we do not know how many, nor for how long. In this situation, it is difficult to gauge the nature and scope of the interests affected by the Regulation. We return once more to the central difficulty faced by the trial judge: despite Ms. Gosselin's claim to speak on behalf of 75 000 young people, she simply did not give the court sufficient evidence to support her allegation that the lower base amount was discriminatory, either against her or against the class as a whole.

Assessing the severity of the consequences also requires us to consider the positive impact of the

le groupe touché sont graves et localisées » : *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, par. 63, cité dans *Law*, précité, par. 74.

Le juge de première instance n'a pas été en mesure de conclure que la preuve établissait l'existence de véritables effets préjudiciables sur les bénéficiaires de moins de 30 ans. Le législateur croyait aider les bénéficiaires de moins de 30 ans; bien que nous puissions présumer que le fait de toucher un montant inférieur a aggravé à court terme l'anxiété financière éprouvée par les bénéficiaires de moins de 30 ans, nous ne savons pas quel rôle ce facteur a véritablement joué dans le contexte du régime de participation aux programmes, ni si les bénéficiaires de plus de 30 ans, qui ne touchaient que 55 p. 100 du montant correspondant au seuil de pauvreté, ont éprouvé la même anxiété. La demanderesse avance que le versement du montant inférieur a été préjudiciable aux bénéficiaires de moins de 30 ans et a porté atteinte à leur dignité humaine essentielle en les marginalisant et en les empêchant de participer pleinement dans la société. Il n'existe encore une fois aucun élément de preuve qui étaye cette allégation. Il se peut que les personnes de moins de 30 ans qui, pour quelque raison que ce soit, n'ont pas pu accroître leur allocation de base, aient subi un effet préjudiciable appréciable du fait que leurs prestations de base étaient moins élevées, selon l'accessibilité d'autres ressources, comme l'aide de leur famille. Cependant, même si nous sommes disposés à reconnaître que certains jeunes bénéficiaires ont dû se retrouver bien au-dessous du seuil de pauvreté, nous ne savons pas combien ont connu ce sort, ni pendant combien de temps. Dans ces circonstances, il est difficile d'apprécier la nature et l'étendue des droits touchés par le Règlement. Nous revenons une fois de plus à la principale difficulté à laquelle s'est heurté le juge de première instance : bien que M^{me} Gosselin ait soutenu parler au nom de 75 000 jeunes bénéficiaires, elle n'a tout simplement pas présenté au tribunal une preuve suffisante à l'appui de son allégation portant que l'allocation de base inférieure était discriminatoire, que ce soit envers elle ou envers l'ensemble de la catégorie.

Pour apprécier la gravité des conséquences, il faut également tenir compte de l'effet positif de

legislation on welfare recipients under 30. The evidence shows that the regime set up under the *Social Aid Act* sought to promote the self-sufficiency and autonomy of young welfare recipients through their integration into the productive workforce, and to combat the pernicious side effects of unemployment and welfare dependency. The participation incentive worked towards the realization of goals that go to the heart of the equality guarantee: self-determination, personal autonomy, self-respect, feelings of self-worth, and empowerment. These are the stuff and substance of essential human dignity: see *Law*, *supra*, at para. 53. I respectfully disagree with the suggestion that the incentive provisions somehow indicated disdain for young people or a belief that they could be made productive only through coercion. On the contrary, the program's structure reflected faith in the usefulness of education and the importance of encouraging young people to develop their skills and employability, rather than being consigned to dependence and unemployment. In my view, the interest promoted by the differential treatment at issue in this case is intimately and inextricably linked to the essential human dignity that animates the equality guarantee set out at s. 15(1) of the *Canadian Charter*.

la mesure législative sur les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans. La preuve démontre que le régime établi en vertu de la *Loi sur l'aide sociale* visait à favoriser l'autonomie et l'indépendance financière des jeunes bénéficiaires d'aide sociale par leur intégration dans la population active et à combattre les effets secondaires pernicioseux du chômage et de la dépendance à l'aide sociale. La mesure incitant à la participation aux programmes tendait à la réalisation d'objectifs qui sont au cœur de la garantie d'égalité : autodétermination, autonomie personnelle, respect de soi, confiance en soi et prise en charge de sa destinée. C'est là l'essence de la dignité humaine essentielle : voir *Law*, précité, par. 53. En toute déférence, je rejette l'hypothèse voulant que les dispositions incitatives dénotent du mépris envers les jeunes ou la conviction qu'ils ne peuvent devenir productifs que si on les y contraints. Au contraire, la structure du régime est une marque de foi en l'utilité de l'instruction et en l'importance d'encourager les jeunes à accroître leurs compétences et leur employabilité, plutôt qu'à rester confinés à la dépendance et au chômage. À mon avis, l'intérêt favorisé par la différence de traitement en litige est intimement et inextricablement lié à la dignité humaine essentielle qui anime la garantie d'égalité prévue au par. 15(1) de la *Charte canadienne*.

66

We must decide this case on the evidence before us, not on hypotheticals, or on what we think the evidence ought to show. My assessment of the evidence leads me to conclude that, notwithstanding its possible short-term negative impact on the economic circumstances of some welfare recipients under 30 as compared to those 30 and over, the thrust of the program was to improve the situation of people in this group, and to enhance their dignity and capacity for long-term self-reliance. The nature and scope of the interests affected point not to discrimination but to concern for the situation of welfare recipients under 30. Absent more persuasive evidence to the contrary, I cannot conclude that a reasonable person in the claimant's position would have experienced this scheme as discriminatory, based

Nous devons trancher le présent pourvoi en fonction de la preuve qui nous a été soumise et non en fonction d'hypothèses ou de ce que nous croyons que la preuve devrait démontrer. Après avoir revu la preuve, j'estime que, même s'il est possible qu'il ait eu des conséquences négatives à court terme sur la situation économique de certains bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans comparativement à leurs aînés, le régime a pour idée maîtresse d'améliorer la situation des personnes appartenant à ce groupe et de renforcer leur dignité humaine et leur capacité de subvenir à leurs besoins à long terme. La nature et la portée des droits touchés tendent à révéler l'existence non pas d'une discrimination, mais plutôt d'une préoccupation pour la situation des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans. En l'absence d'éléments de preuve plus convaincants

on the contextual factors and the concern for dignity emphasized in *Law*.

(e) *Summary of Contextual Factors Analysis*

The question is whether a reasonable welfare recipient under age 30 who takes into account the contextual factors relevant to the claim would conclude that the lower base amount provided to people under 30 treated her, in purpose or effect, as less worthy and less deserving of respect, consideration and opportunity than people 30 and over. On the evidence before us, the answer to this question must be no.

Looking at the four contextual factors set out in *Law*, I cannot conclude that the denial of human dignity fundamental to a finding of discrimination is established. This is not a case where the complainant group suffered from pre-existing disadvantage and stigmatization. Lack of correspondence between the program and the actual circumstances of recipients under 30 is not established, in either purpose or effect. The “ameliorative purpose” factor is neutral with respect to discrimination. Finally, the findings of the trial judge and the evidence do not support the view that the overall impact on the affected individuals undermined their human dignity and their right to be recognized as fully participating members of society, notwithstanding their membership in the class affected by the distinction.

A reasonable welfare recipient under 30 might have concluded that the program was harsh, perhaps even misguided. (As noted, it eventually was repealed.) But she would not reasonably have concluded that it treated younger people as less worthy or less deserving of respect in a way that had the purpose or effect of marginalizing or denigrating younger people in our society. If anything, she

établissant le contraire, je ne puis conclure qu’une personne raisonnable placée dans la situation de la demanderesse aurait considéré ce régime discriminatoire, compte tenu des facteurs contextuels et de la préoccupation pour la dignité sur laquelle l’arrêt *Law* met l’accent.

e) *Résumé de l’analyse des facteurs contextuels*

La question est de savoir si un bénéficiaire d’aide sociale raisonnable de moins de 30 ans, qui prendrait en compte les facteurs contextuels pertinents, conclurait que, de par son objet ou son effet, l’allocation de base inférieure versée aux personnes de moins de 30 ans la traitait comme si elle était moins digne de respect et de considération et méritait moins qu’on lui accorde une chance que les 30 ans et plus. Au vu de la preuve dont nous disposons, nous devons y répondre par la négative.

À partir de l’examen des quatre facteurs contextuels énoncés dans *Law*, il m’est impossible de conclure que l’on a établi l’existence d’une atteinte à la dignité humaine, essentielle pour conclure à la discrimination. Il ne s’agit pas d’un cas où le groupe de la demanderesse a souffert d’un désavantage préexistant et de stigmates. On n’a pas établi l’absence de correspondance entre le régime, quant à son objet ou à son effet, et la situation réelle des bénéficiaires de moins de 30 ans. Le facteur de l’« effet d’amélioration » est neutre pour ce qui est de la discrimination. Enfin, les conclusions du juge de première instance et les éléments de preuve n’appuient pas la prétention que l’incidence globale du régime sur les personnes touchées a porté atteinte à leur dignité humaine et à leur droit d’être reconnues comme membres à part entière de la société, même si elles font partie de la catégorie touchée par la distinction.

Un bénéficiaire d’aide sociale raisonnable de moins de 30 ans aurait pu conclure que le régime était dur et, peut-être, qu’il n’était pas judicieux. (Comme je l’ai mentionné, il a finalement été abrogé.) Cependant, il n’aurait pas pu raisonnablement conclure que le régime traitait les jeunes adultes comme s’ils étaient des personnes de moindre valeur ou moins dignes de respect, et ce d’une façon

67

68

69

would have concluded that the program treated young people as more able than older people to benefit from training and education, more able to get and retain a job, and more able to adapt to their situations and become fully participating and contributing members of society.

70

Far from relying on false stereotypes, the program was calibrated to address the particular needs and circumstances of young adults requiring social assistance, considered from both short-term and long-term perspectives. I do not suggest that stereotypical thinking must always be present for a finding that s. 15 is breached. However, its absence is a factor to be considered. The age-based distinction was made for an ameliorative, non-discriminatory purpose, and its social and economic thrust and impact were directed to enhancing the position of young people in society by placing them in a better position to find employment and live fuller, more independent lives. Nor, on the findings of the trial judge, is it established that the program's effect was to undermine the worth of its members in comparison with older people.

71

The most compelling way to put the claimant's case is this. We are asked to infer from the apparent lack of widespread participation in programs that some recipients under 30 must at some time have been reduced to utter poverty. From this we are further asked to infer that at least some of these people's human dignity and ability to participate as fully equal members of society were compromised.

72

The inferences that this argument asks us to draw are problematic. The trial judge, as discussed, was unable to find evidence of actual adverse impact on under-30s as a group. Moreover, the argument rests on a standard of perfection in social programs. As this Court noted in *Law*, that is not the standard to be applied. Some people will always fall through the cracks of social programs. That does not

qui avait pour objet ou pour effet de les marginaliser ou de les dénigrer dans notre société. Ce bénéficiaire raisonnable aurait plutôt conclu que le régime traitait les jeunes adultes comme plus aptes que leurs aînés à profiter de la formation et des cours, plus aptes à obtenir et à conserver un emploi et plus aptes à s'adapter à leur situation et à participer et contribuer pleinement en tant que membres à la société.

Loin d'être fondé sur des stéréotypes erronés, le régime était conçu pour répondre, tant à court terme qu'à long terme, aux besoins et à la situation des jeunes adultes ayant besoin d'aide sociale. Je n'insinue pas qu'il doit toujours exister un stéréotype à l'appui d'une conclusion qu'il y a eu violation de l'art. 15. Cependant, l'inexistence d'un stéréotype constitue un facteur dont il faut tenir compte. La distinction fondée sur l'âge a été créée dans un objectif d'amélioration non discriminatoire; son idée maîtresse et ses effets sur les plans social et économique tendaient à l'amélioration de la situation des jeunes dans la société en accroissant leurs chances de trouver du travail et de mener une vie plus équilibrée et plus indépendante. De plus, suivant les conclusions du juge de première instance, on n'a pas établi que le régime a eu pour effet de dévaloriser les membres de ce groupe par rapport à leurs aînés.

Voici la formulation la plus juste de l'argument de la demanderesse. Elle nous demande d'inférer de l'absence apparente d'une forte participation aux programmes que certains bénéficiaires de moins de 30 ans ont nécessairement été réduits à vivre dans la plus grande pauvreté à un moment quelconque. À partir de cette inférence, elle nous demande aussi de conclure qu'au moins certaines de ces personnes ont subi une atteinte à leur dignité et à leur capacité de vivre dans l'égalité comme membres à part entière de la société.

Les inférences que l'on nous demande ainsi de faire posent des problèmes. Comme je l'ai expliqué, le juge de première instance n'a pas été en mesure de trouver des éléments de preuve établissant l'existence d'un véritable effet préjudiciable sur les moins de 30 ans en tant que groupe. Par ailleurs, cet argument repose sur une norme de perfection des programmes sociaux. Comme notre Cour l'a affirmé

establish denial of human dignity and breach of s. 15. What is required is demonstration that the program as a whole and in the context of *Law*'s four factors in purpose or effect denied human dignity to the affected class, penalizing or marginalizing them simply for being who they were. In this case, that has not been shown.

In many respects, the case before us is strikingly similar to *Law*. The provision there drew an age-based distinction in a survivor's entitlement to pension benefits, allocating no benefit to survivors who were under 35 years of age at the time of the contributor's death, in the absence of specific circumstances provided for in the legislation. The provision here draws an age-based distinction in an unemployed individual's entitlement to welfare benefits, allocating a reduced monetary benefit coupled with a program participation incentive to unemployed individuals who are under 30 years of age at the time of receipt, in the absence of specific circumstances provided for in the Regulation. The appellant in *Law* argued that the distinction, however well intentioned, was based on a faulty assumption that younger people can more easily obtain employment than older people. The appellant here argues that the distinction, however well intentioned, is based on a faulty assumption that younger people can more easily obtain employment than older people. The appellant in *Law* emphasized short-term differences, while the respondent emphasized long-term needs. The appellant here emphasizes short-term differences, while the respondent emphasizes long-term needs. The Court held in *Law* that while the law contained a facial age-based distinction that treated younger people adversely, "the differential treatment does not reflect or promote the notion that they are less capable or less deserving of concern, respect, and consideration, when the dual perspectives of long-term security and the greater opportunity of youth are considered" (para. 102). Similarly here, the aim of the legislation in averting long-term dependency on welfare and

dans *Law*, ce n'est pas là la norme qui doit être appliquée. Il existera toujours des personnes qui seront victimes des lacunes des programmes sociaux. La preuve d'une atteinte à la dignité humaine ou d'une violation de l'art. 15 n'est pas établie pour autant. Il faut plutôt démontrer que le régime dans son ensemble et dans le contexte des quatre facteurs énoncés dans *Law* a, de par son objet ou son effet, porté atteinte à la dignité humaine des personnes appartenant à la catégorie touchée, en les pénalisant ou les marginalisant simplement en raison de ce qu'elles étaient. En l'espèce, cela n'a pas été démontré.

Le présent pourvoi ressemble remarquablement à *Law* à de nombreux égards. Dans cette affaire, la disposition en cause établissait une distinction fondée sur l'âge quant au droit à une pension de survivant et n'accordait aucune prestation aux conjoints survivants de moins de 35 ans au moment du décès du cotisant, sous réserve de certaines exceptions prévues par la loi. En l'espèce, la disposition litigieuse établit une distinction fondée sur l'âge quant au droit d'une personne sans emploi à des prestations d'aide sociale et elle prévoit que les chômeurs âgés de moins de 30 ans au moment du versement des prestations recevront des prestations réduites assorties d'un complément les encourageant à participer à un programme, sous réserve de certaines exceptions prévues par le Règlement. Dans l'arrêt *Law*, l'appelante soutenait que la distinction, toute bien intentionnée qu'elle fût, était fondée sur une hypothèse erronée voulant que les personnes plus jeunes puissent décrocher un emploi plus facilement que leurs aînés. En l'espèce, l'appelante avance que la distinction, toute bien intentionnée qu'elle soit, est fondée sur une hypothèse erronée voulant que les personnes plus jeunes puissent décrocher un emploi plus facilement que leurs aînés. Dans l'arrêt *Law*, l'appelante faisait ressortir les différences à court terme, et l'intimé les besoins à long terme. En l'espèce, l'appelante fait ressortir les différences à court terme, et l'intimé les besoins à long terme. Dans l'arrêt *Law*, notre Cour a statué que, même si la loi renfermait à première vue une distinction fondée sur l'âge défavorisant les personnes plus jeunes, « si elle est analysée du double point de vue de la sécurité à long terme et des possibilités plus grandes offertes par la jeunesse, la différence de traitement ne traduit

promoting insertion into the labour force, coupled with the provision of job training and remedial education programs, leads to the conclusion that the differential treatment does not reflect or promote the notion that young people are less capable or less deserving of concern, respect, and consideration. The Court found in *Law* that the legislation's failure to correspond perfectly to the circumstances of each and every individual member of the affected group did not "affect the ultimate conclusion that the legislation is consonant with the human dignity and freedom of the appellant" (para. 106). Likewise here, the legislation's arguable failure to correspond perfectly to Ms. Gosselin's personal circumstances, the only circumstances described in the record, does not affect the ultimate conclusion that the legislation is consonant with her human dignity and freedom, and with the human dignity and freedom of under-30s generally.

ni n'encourage l'idée que ces personnes sont moins capables, ou moins dignes d'intérêt, de respect et de considération » (par. 102). De même, en l'espèce, le but de la disposition législative, qui consiste à éviter la dépendance à long terme à l'aide sociale et à promouvoir l'intégration dans la population active, conjugué à la prestation de programmes de formation professionnelle et de rattrapage scolaire, mène à la conclusion que la différence de traitement ne traduit ni n'encourage l'idée que les jeunes personnes sont moins capables, ou moins dignes d'intérêt, de respect et de considération. Dans l'arrêt *Law*, notre Cour a conclu que le fait que les dispositions de la loi ne correspondent pas parfaitement à la situation de chacun des membres du groupe touché ne « compromet pas la conclusion ultime, soit qu'elles sont compatibles avec la dignité et la liberté de l'appelante » (par. 106). De même, en l'espèce, le fait que l'on puisse soutenir que la mesure législative ne correspond pas parfaitement à la situation personnelle de M^{me} Gosselin, la seule décrite au dossier, ne compromet pas la conclusion ultime, soit qu'elle est compatible avec la dignité et la liberté de l'appelante et avec la dignité et la liberté des moins de 30 ans en général.

74

I conclude that the impugned law did not violate the essential human dignity of welfare recipients under 30. We must base our decision on the record before us, not on personal beliefs or hypotheticals. On the facts before us, the law did not discriminate against Ms. Gosselin, either individually or as a member of the group of 18- to 30-year-olds in Quebec. The differential welfare scheme did not breach s. 15(1) of the *Canadian Charter*.

Je conclus que la mesure législative contestée ne portait pas atteinte à la dignité humaine essentielle des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans. Nous devons fonder notre décision sur le dossier qui nous a été soumis et non sur des hypothèses ou des convictions personnelles. Au vu des faits, tels qu'ils nous ont été présentés, la mesure législative contestée ne créait pas de discrimination à l'endroit de M^{me} Gosselin, individuellement ou en tant que membre du groupe des 18 à 30 ans au Québec. Le régime d'aide sociale établissant une différence de traitement ne contrevenait donc pas au par. 15(1) de la *Charte canadienne*.

B. *Does the Social Assistance Scheme Violate Section 7 of the Canadian Charter?*

B. *Le régime d'aide sociale viole-t-il l'art. 7 de la Charte canadienne?*

75

Section 7 states that "[e]veryone has the right to life, liberty and security of the person" and "the right not to be deprived" of these "except in accordance with the principles of fundamental justice". The appellant argues that the s. 7 right to security of the person includes the right to receive a particular

L'article 7 dispose que « [c]haque un a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». L'appelante fait valoir que le droit à la sécurité de la personne emporte le droit de recevoir de l'État un niveau

level of social assistance from the state adequate to meet basic needs. She argues that the state deprived her of this right by providing inadequate welfare benefits, in a way that violated the principles of fundamental justice. There are three elements to this claim: (1) that the legislation affects an interest protected by the right to life, liberty and security of the person within the meaning of s. 7; (2) that providing inadequate benefits constitutes a “deprivation” by the state; and (3) that, if deprivation of a right protected by s. 7 is established, this was not in accordance with the principles of fundamental justice. The factual record is insufficient to support this claim. Nevertheless, I will examine these three elements.

The first inquiry is whether the right here contended for — the right to a level of social assistance sufficient to meet basic needs — falls within s. 7. This requires us to consider the content of the right to life, liberty and security of the person, and the nature of the interests protected by s. 7.

As emphasized by my colleague Bastarache J., the dominant strand of jurisprudence on s. 7 sees its purpose as guarding against certain kinds of deprivation of life, liberty and security of the person, namely, those “that occur as a result of an individual’s interaction with the justice system and its administration”: *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, at para. 65. “[T]he justice system and its administration” refers to “the state’s conduct in the course of enforcing and securing compliance with the law” (*G. (J.)*, at para. 65). This view limits the potential scope of “life, liberty and security of the person” by asking whom or what s. 7 protects against. Under this narrow interpretation, s. 7 does not protect against all measures that might in some way impinge on life, liberty or security, but only against those that can be attributed to state action implicating the administration of justice: see *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123 (the “Prostitution Reference”), at pp. 1173-74, *per* Lamer J. (as he then was), writing for himself; *B. (R.) v. Children’s Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315, at

d’aide sociale suffisant pour répondre à ses besoins essentiels. Elle prétend que l’État a porté atteinte à ce droit qui lui est garanti en lui versant des prestations d’aide sociale insuffisantes, de façon non conforme aux principes de justice fondamentale. Sa prétention comporte trois éléments : (1) la mesure législative porte atteinte à un intérêt protégé par le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne au sens de l’art. 7; (2) le versement de prestations insuffisantes constitue une « atteinte » par l’État; (3) l’atteinte à son droit protégé par l’art. 7, si elle est établie, n’a pas été portée en conformité avec les principes de justice fondamentale. Le dossier factuel n’est pas suffisant pour étayer cette prétention. J’examinerai néanmoins ces trois éléments.

La première question est de savoir si le droit revendiqué en l’espèce — le droit à un niveau d’aide sociale suffisant pour répondre aux besoins essentiels — est inclus dans l’art. 7. À cette fin, nous devons examiner le contenu du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne ainsi que la nature des intérêts protégés par l’art. 7.

Comme le souligne mon collègue le juge Bastarache, selon le courant jurisprudentiel dominant concernant l’art. 7, cette disposition a pour objet d’empêcher certains types d’atteintes à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, soit celles « qui résultent d’une interaction de l’individu avec le système judiciaire et l’administration de la justice » : *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, par. 65. Les mots « le système judiciaire et l’administration de la justice » s’entendent du « comportement de l’État en tant qu’il fait observer et appliquer la loi » (*G. (J.)*, par. 65). Une telle interprétation limite la portée possible du droit « à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne » en demandant contre qui ou contre quoi l’art. 7 accorde sa protection. Suivant cette interprétation étroite, cet article ne protégerait pas contre toutes les mesures susceptibles de porter atteinte d’une façon ou d’une autre au droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité, mais seulement contre celles pouvant être imputées à un acte de l’État accompli dans le cadre de l’administration de la justice : voir *Renvoi relatif à l’art. 193 et à l’al. 195.1(1)c) du Code criminel*

76

77

paras. 21-23, *per* Lamer C.J., again writing for himself alone; and *G. (J.)*, *supra*, for the majority. This approach was affirmed in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44, *per* Bastarache J. for the majority.

(*Man.*), [1990] 1 R.C.S. 1123 (le « *Renvoi sur la prostitution* »), p. 1173-1174, le juge Lamer (plus tard Juge en chef), s'exprimant en son propre nom; *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315, par. 21-23, le juge en chef Lamer, s'exprimant de nouveau en son propre nom; ainsi que *G. (J.)*, précité, le juge Lamer s'exprimant alors au nom de la majorité. Cette approche a été confirmée dans l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44, le juge Bastarache, s'exprimant pour la majorité.

78

This Court has indicated in its s. 7 decisions that the administration of justice does not refer exclusively to processes operating in the criminal law, as Lamer C.J. observed in *G. (J.)*, *supra*. Rather, our decisions recognize that the administration of justice can be implicated in a variety of circumstances: see *Blencoe*, *supra* (human rights process); *B. (R.)*, *supra* (parental rights in relation to state-imposed medical treatment); *G. (J.)*, *supra* (parental rights in the custody process); *Winnipeg Child and Family Services (Northwest Area) v. G. (D.F.)*, [1997] 3 S.C.R. 925 (liberty to refuse state-imposed addiction treatment). Bastarache J. argues that s. 7 applies only in an adjudicative context. With respect, I believe that this conclusion may be premature. An adjudicative context might be sufficient, but we have not yet determined that one is necessary in order for s. 7 to be implicated.

Dans ses décisions concernant l'art. 7, notre Cour a indiqué que l'administration de la justice ne s'entend pas exclusivement des procédures criminelles, comme l'a fait remarquer le juge en chef Lamer dans l'arrêt *G. (J.)*, précité. Au contraire, notre jurisprudence reconnaît que tout un éventail de situations peuvent faire entrer en jeu l'administration de la justice : voir *Blencoe*, précité (procédures en matière de droits de la personne); *B. (R.)*, précité (droits des parents relativement à un traitement médical imposé par l'État); *G. (J.)*, précité (droits des parents dans le cadre de procédures judiciaires en matière de garde d'enfant); *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg (région du Nord-Ouest) c. G. (D.F.)*, [1997] 3 R.C.S. 925 (liberté de refuser des traitements contre une dépendance imposés par l'État). Le juge Bastarache affirme que l'art. 7 s'applique exclusivement dans un contexte juridictionnel. En toute déférence, je crois que cette conclusion est peut-être prématurée. La présence d'un contexte juridictionnel pourrait suffire, mais il n'a pas encore été jugé qu'un tel contexte est nécessaire pour que l'art. 7 entre en jeu.

79

In my view, it is both unnecessary and undesirable to attempt to state an exhaustive definition of the administration of justice at this stage, delimiting all circumstances in which the administration of justice might conceivably be implicated. The meaning of the administration of justice, and more broadly the meaning of s. 7, should be allowed to develop incrementally, as heretofore unforeseen issues arise for consideration. The issue here is not whether the administration of justice is implicated — plainly it

À mon avis, il serait à la fois inutile et peu souhaitable de tenter, à ce moment-ci, de formuler une définition exhaustive de la notion d'administration de la justice, qui cernerait toutes les situations où l'administration de la justice pourrait en théorie entrer en jeu. Il convient de laisser le sens de la notion d'administration de la justice — et de façon plus générale la portée de l'art. 7 — évoluer graduellement, au fur et à mesure que des questions jusqu'ici imprévues seront soumises aux tribunaux.

is not — but whether the Court ought to apply s. 7 despite this fact.

Can s. 7 apply to protect rights or interests wholly unconnected to the administration of justice? The question remains unanswered. In *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, at p. 56, Dickson C.J., for himself and Lamer J. entertained (without deciding on) the possibility that the right to security of the person extends “to protect either interests central to personal autonomy, such as a right to privacy”. Similarly, in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 1003, Dickson C.J., for the majority, left open the question of whether s. 7 could operate to protect “economic rights fundamental to human . . . survival”. Some cases, while on their facts involving the administration of justice, have described the rights protected by s. 7 without explicitly linking them to the administration of justice: *B.(R.)*, *supra*; *G. (D.F.)*, *supra*.

Even if s. 7 could be read to encompass economic rights, a further hurdle emerges. Section 7 speaks of the right not to be deprived of life, liberty and security of the person, except in accordance with the principles of fundamental justice. Nothing in the jurisprudence thus far suggests that s. 7 places a positive obligation on the state to ensure that each person enjoys life, liberty or security of the person. Rather, s. 7 has been interpreted as restricting the state’s ability to deprive people of these. Such a deprivation does not exist in the case at bar.

One day s. 7 may be interpreted to include positive obligations. To evoke Lord Sankey’s celebrated phrase in *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at p. 136, the *Canadian Charter* must be viewed as “a living tree capable of growth and expansion within its natural limits”: see *Reference re Provincial Electoral*

En l’espèce, la question n’est pas de savoir si l’administration de la justice est en jeu — de toute évidence elle ne l’est pas —, mais si, malgré ce fait, la Cour doit appliquer l’art. 7.

L’article 7 peut-il être invoqué pour protéger des droits ou intérêts n’ayant aucun rapport avec l’administration de la justice? Cette question n’a encore jamais été résolue. Dans l’arrêt *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, p. 56, le juge en chef Dickson, s’exprimant en son nom et en celui du juge Lamer, a évoqué (sans toutefois trancher la question) la possibilité que le droit à la sécurité de la personne aille plus loin et « protège les intérêts primordiaux de l’autonomie personnelle, tel le droit à la vie privée ». De même, dans l’arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 1004, le juge en chef Dickson, s’exprimant au nom de la majorité, n’a pas répondu à la question de savoir si l’art. 7 pouvait être invoqué pour protéger les « droits économiques, fondamentaux à la [. . .] survie [de la personne] ». Dans certaines causes, même si les faits concernaient l’administration de la justice, la Cour a décrit les droits protégés par l’art. 7 sans les rattacher explicitement à l’administration de la justice : *B. (R.)* et *G. (D.F.)*, précités.

Même s’il était possible d’interpréter l’art. 7 comme englobant les droits économiques, un autre obstacle surgirait. L’article 7 précise qu’il ne peut être porté atteinte au droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. En conséquence, jusqu’à maintenant, rien dans la jurisprudence ne tend à indiquer que l’art. 7 impose à l’État une obligation positive de garantir à chacun la vie, la liberté et la sécurité de sa personne. Au contraire, on a plutôt considéré que l’art. 7 restreint la capacité de l’État de porter atteinte à ces droits. Il n’y a pas d’atteinte de cette nature en l’espèce.

Il est possible qu’un jour que l’art. 7 a pour effet de créer des obligations positives. Paraphrasant les paroles célèbres prononcées par lord Sankey dans *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), p. 136, on peut affirmer que la *Charte canadienne* est [TRADUCTION] « un arbre susceptible de croître et de se développer à

80

81

82

Boundaries (Sask.), [1991] 2 S.C.R. 158, at p. 180, per McLachlin J. It would be a mistake to regard s. 7 as frozen, or its content as having been exhaustively defined in previous cases. In this connection, LeBel J.'s words in *Blencoe*, *supra*, at para. 188 are apposite:

We must remember though that s. 7 expresses some of the basic values of the *Charter*. It is certainly true that we must avoid collapsing the contents of the *Charter* and perhaps of Canadian law into a flexible and complex provision like s. 7. But its importance is such for the definition of substantive and procedural guarantees in Canadian law that it would be dangerous to freeze the development of this part of the law. The full impact of s. 7 will remain difficult to foresee and assess for a long while yet. Our Court should be alive to the need to safeguard a degree of flexibility in the interpretation and evolution of s. 7 of the *Charter*.

The question therefore is not whether s. 7 has ever been — or will ever be — recognized as creating positive rights. Rather, the question is whether the present circumstances warrant a novel application of s. 7 as the basis for a positive state obligation to guarantee adequate living standards.

83

I conclude that they do not. With due respect for the views of my colleague Arbour J., I do not believe that there is sufficient evidence in this case to support the proposed interpretation of s. 7. I leave open the possibility that a positive obligation to sustain life, liberty, or security of the person may be made out in special circumstances. However, this is not such a case. The impugned program contained compensatory “workfare” provisions and the evidence of actual hardship is wanting. The frail platform provided by the facts of this case cannot support the weight of a positive state obligation of citizen support.

84

In view of my conclusions under s. 15(1) and s. 7 of the *Canadian Charter*, the issue of justification

l'intérieur de ses limites naturelles » : voir *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 180, le juge McLachlin. Ce serait faire erreur que de considérer que le sens de l'art. 7 est figé ou que son contenu a été défini de façon exhaustive dans les arrêts antérieurs. À cet égard, il semble à propos de citer les motifs du juge LeBel dans *Blencoe*, précité, par. 188 :

Nous devons toutefois nous rappeler que l'art. 7 énonce certaines valeurs fondamentales de la *Charte*. Il est sûrement vrai qu'il nous faut éviter de ramener la *Charte*, voire le droit canadien, à une disposition souple et complexe comme l'art. 7. Toutefois, son importance est telle pour la définition des garanties de fond et de procédure en droit canadien qu'il serait périlleux de bloquer l'évolution de cette partie du droit. Il restera difficile pendant encore assez longtemps de prévoir et d'évaluer toutes les répercussions de l'art. 7. Notre Cour devrait être consciente de la nécessité de maintenir une certaine souplesse dans l'interprétation de l'art. 7 de la *Charte* et dans l'évolution de son application.

La question n'est donc pas de savoir si l'on a déjà reconnu — ou si on reconnaîtra un jour — que l'art. 7 crée des droits positifs. Il s'agit plutôt de savoir si les circonstances de la présente affaire justifient une application nouvelle de l'art. 7, selon laquelle il imposerait à l'État l'obligation positive de garantir un niveau de vie adéquat.

J'estime que les circonstances ne justifient pas pareille conclusion. Avec égards pour l'opinion de ma collègue le juge Arbour, je n'estime pas que la preuve est suffisante en l'espèce pour étayer l'interprétation de l'art. 7 qu'elle propose. Je n'écarte pas la possibilité qu'on établisse, dans certaines circonstances particulières, l'existence d'une obligation positive de pourvoir au maintien de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne. Toutefois, tel n'est pas le cas en l'espèce. Le régime contesté comportait des dispositions prévoyant du « travail obligatoire » compensatoire et la preuve n'a pas établi l'existence d'un véritable fardeau. Le cadre factuel très ténu en l'espèce ne saurait étayer l'imposition à l'État d'une lourde obligation positive d'assurer la subsistance des citoyens.

Compte tenu de mes conclusions relatives au par. 15(1) et à l'art. 7 de la *Charte canadienne*, la

under s. 1 does not arise. Nor does the issue of *Canadian Charter* remedies arise.

C. *Does the Social Assistance Scheme Violate Section 45 of the Quebec Charter?*

Section 45 of the *Quebec Charter* provides that every person in need has a right to “measures of financial assistance and to social measures provided for by law, susceptible of ensuring such person an acceptable standard of living”.

Ms. Gosselin argues that s. 45 creates a right to an acceptable standard of living and that Quebec’s social assistance scheme breached that right. On this issue, she substantially echoes the position of Robert J.A., dissenting, in the Quebec Court of Appeal. She further argues that a remedy for this alleged breach ought to be available under s. 49 of the *Quebec Charter*, a proposition that Robert J.A. rejected.

There can be no doubt that s. 45 purports to create a right. However, determining the scope and content of that right presents something of a challenge, as s. 45 is ambiguous, admitting of two possible interpretations. According to the first interpretation, by providing a right to “measures provided for by law, susceptible of ensuring . . . an acceptable standard of living”, s. 45 requires courts to review social assistance measures adopted by the legislature to determine whether or not they succeed in ensuring an acceptable standard of living. This is the approach urged upon us by the appellants.

A second interpretation reads s. 45 as creating a far more limited right. On this view, s. 45 requires the government to provide social assistance measures, but it places the adequacy of the particular measures adopted beyond the reach of judicial review. The phrase “susceptible of ensuring . . . an acceptable standard of living” serves to identify the measures that are the subject matter of the entitlement, i.e. to specify the kind of measures the state is obliged to provide, but it cannot ground a review of their adequacy. In my view, several considerations militate in favour of this second interpretation, as I indicate below.

question de la justification au regard de l’article premier ne se pose pas, ni d’ailleurs celle des réparations fondées sur la *Charte canadienne*.

C. *Le régime d’aide sociale viole-t-il l’art. 45 de la Charte québécoise?*

L’article 45 de la *Charte québécoise* dispose que toute personne dans le besoin a droit « à des mesures d’assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

Madame Gosselin affirme que l’art. 45 crée le droit à un niveau de vie décent et que le régime d’aide sociale du Québec a porté atteinte à ce droit. Sur cette question, elle reprend essentiellement la position dissidente du juge Robert de la Cour d’appel du Québec. Elle avance également que cette prétendue atteinte donne ouverture à une réparation prévue par l’art. 49 de la *Charte québécoise*, argument qu’a rejeté le juge Robert.

Il ne fait aucun doute que l’art. 45 est censé créer un droit. Toutefois, la détermination du contenu et de l’étendue de ce droit présente certaines difficultés, puisque l’art. 45 est ambigu et admet deux interprétations. Suivant la première, en créant le droit à des « mesures [. . .] prévues par la loi, susceptibles [d’]assurer un niveau de vie décent », l’art. 45 obligerait les tribunaux à examiner les mesures d’aide sociale adoptées par le législateur pour déterminer si elles assurent ou non un niveau de vie décent. C’est la démarche que prône l’appelante.

Suivant la deuxième interprétation, l’art. 45 crée un droit beaucoup plus limité. Il oblige le gouvernement à établir des mesures d’aide sociale, mais soustrait au pouvoir de contrôle des tribunaux la question de savoir si ces mesures sont adéquates. L’expression « susceptibles [d’]assurer un niveau de vie décent » sert à identifier les mesures qui constituent l’objet du droit, c’est-à-dire qu’elle précise le type de mesures que l’État est tenu d’offrir, mais elle ne peut être invoquée pour fonder l’examen du caractère adéquat de telles mesures. À mon avis, comme je l’indique ci-après, plusieurs facteurs militent en faveur de la deuxième interprétation.

85

86

87

88

89

Attention to the other provisions of Chapter IV of the *Quebec Charter*, entitled “Economic and Social Rights”, helps to put s. 45 in context, and sheds considerable light on the interpretive issue. Some of the provisions in Chapter IV deal with rights as between individuals, and do not directly implicate the state at all. For example, s. 39 provides that “[e]very child has a right to the protection, security and attention that his parents or the persons acting in their stead are capable of providing”. However, most of Chapter IV’s provisions do implicate the state, including s. 45. Of these provisions implicating the state, all but two deal with “positive rights”. That is, the rights described correspond to obligations for the state to do, or to provide, something. These include s. 40 (right to free public education); s. 41 (right to religious or moral education); and s. 44 (right to information).

90

Most of the provisions creating positive rights contain limiting language sharply curtailing the scope of the right. For example, the right to free public education provided at s. 40 is stated in the following terms: “[e]very person has a right, to the extent and according to the standards provided for by law, to free public education” (emphasis added). It would be misleading to characterize that right as creating a free-standing entitlement to free public education, in light of this limitation. Rather, the language of the provision suggests that the particulars of the regime enacted by the legislature in order to provide free education are beyond judicial review of their sufficiency.

91

This same structure applies to other key provisions in Chapter IV. For example:

41. Parents or the persons acting in their stead have a right to require that, in the public educational establishments, their children receive a religious or moral education in conformity with their convictions, within the framework of the curricula provided for by law.

42. Parents or the persons acting in their stead have a right to choose private educational establishments for their children, provided such establishments comply

L’examen des autres dispositions du chapitre IV de la *Charte québécoise*, intitulé « Droits économiques et sociaux », aide à bien cerner le contexte de l’art. 45 et jette un éclairage considérable sur son interprétation. Certaines dispositions du chapitre IV portent sur les droits des personnes physiques entre elles et ne visent directement l’État d’aucune façon. Par exemple, l’art. 39 précise que « [t]out enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l’attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner ». Cependant, la plupart des dispositions du chapitre IV, y compris l’art. 45, appellent l’intervention de l’État. De ces dispositions, toutes sauf deux visent des « droits positifs », c’est-à-dire des droits correspondant à une obligation pour l’État de faire ou d’offrir quelque chose. C’est le cas, notamment, de l’art. 40 (droit à l’instruction publique gratuite), de l’art. 41 (droit à l’enseignement religieux ou moral) et de l’art. 44 (droit à l’information).

La plupart des dispositions créant des droits positifs renferment des termes limitatifs, qui restreignent nettement la portée des droits en question. Par exemple, le droit à l’instruction publique visé à l’art. 40 est formulé ainsi : « [t]oute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l’instruction publique gratuite » (je souligne). Compte tenu de cette restriction, il serait erroné d’affirmer que ce droit crée un droit indépendant à l’instruction publique gratuite. Au contraire, le libellé de cette disposition donne à penser que les modalités du régime établi par le législateur pour assurer l’instruction gratuite ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire quant à savoir si elles sont adéquates.

D’autres dispositions clés du chapitre IV sont structurées de manière analogue. Par exemple :

41. Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit d’exiger que, dans les établissements d’enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi.

42. Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit de choisir pour leurs enfants des établissements d’enseignement privés, pourvu que ces établissements

with the standards prescribed or approved by virtue of the law.

44. Every person has a right to information to the extent provided by law.

46. Every person who works has a right, in accordance with the law, to fair and reasonable conditions of employment which have proper regard for his health, safety and physical well-being.

In all these cases, the rights provided are limited in such a way as to put the specific legislative measures or framework adopted by the legislature beyond the reach of judicial review. These provisions require the state to take steps to make the Chapter IV rights effective, but they do not allow for the judicial assessment of the adequacy of those steps. Indeed, the only provision creating a positive right that does not display this feature is s. 48, which states that “[e]very aged person and every handicapped person has a right to protection against any form of exploitation”. However, this provision seems distinguishable in that, unlike the other rights discussed above, the right contemplated does not *a priori* require the adoption of a special regime for its fulfilment.

Was s. 45 intended to make the adequacy of a social assistance regime’s specific provisions subject to judicial review, unlike the neighbouring provisions canvassed above? Had the legislature intended such an exceptional result, it seems to me that it would have given effect to this intention unequivocally, using precise language. There are examples of legal documents purporting to do just that. For example, Article 11(1) of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 3, recognizes “the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions”. Article 22 of the *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), provides that “[e]veryone, as a member of society, has the right to social security” and is “entitled to realization . . . of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality”. Article 25(1) provides that:

se conforment aux normes prescrites ou approuvées en vertu de la loi.

44. Toute personne a droit à l’information, dans la mesure prévue par la loi.

46. Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

Dans tous ces cas, les droits prévus sont limités de façon à soustraire au contrôle judiciaire les mesures ou le cadre législatifs précis adoptés par le législateur. Ces dispositions obligent l’État à prendre des mesures pour donner effet aux droits visés par le chapitre IV, mais elles ne permettent pas le contrôle judiciaire de ces mesures. De fait, l’art. 48 est la seule disposition qui crée un droit positif ne comportant pas cet élément : « [t]oute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d’être protégée contre toute forme d’exploitation ». Cependant, cette disposition semble pouvoir être distinguée des autres en ce que le droit envisagé, contrairement aux autres droits examinés, ne requiert pas a priori l’adoption d’un régime spécial en vue d’assurer son application.

L’article 45 était-il censé assujettir les modalités particulières d’un régime d’aide sociale au pouvoir des tribunaux d’en contrôler le caractère adéquat, contrairement aux dispositions voisines examinées précédemment? Si le législateur avait voulu un résultat aussi exceptionnel, il me semble qu’il aurait donné effet à cette intention de façon non équivoque, au moyen de termes précis. Il existe des documents juridiques tendant précisément à ce résultat. Par exemple, le par. 11(1) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 3, reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu’à une amélioration constante de ses conditions d’existence ». L’article 22 de la *Déclaration universelle des droits de l’homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. A/810 N.U., p. 71 (1948), précise que : « [t]oute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale » et « est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité ». Le paragraphe 25(1) prévoit :

92

93

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

In contrast to these provisions, which unambiguously and directly define the rights to which individuals are entitled (even though they may not be actionable), s. 45 of the *Quebec Charter* is highly equivocal. Indeed, s. 45 features two layers of equivocation. Rather than speaking of a right to an acceptable standard of living, s. 45 refers to a right to measures. Moreover, the right is not to measures that ensure an acceptable standard of living, but to measures that are susceptible of ensuring an acceptable standard of living. In my view, the choice of the term “susceptible” underscores the idea that the measures adopted must be oriented toward the goal of ensuring an acceptable standard of living, but are not required to achieve success. In other words, s. 45 requires only that the government be able to point to measures of the appropriate kind, without having to defend the wisdom of its enactments. This interpretation is also consistent with the respective institutional competence of courts and legislatures when it comes to enacting and fine-tuning basic social policy.

94 For these reasons, I am unable to accept the view that s. 45 invites courts to review the adequacy of Quebec’s social assistance regime. The *Social Aid Act* provides the kind of “measures provided for by law” that satisfy s. 45. I conclude that there was no breach of s. 45 of the *Quebec Charter* in this case.

95 Notwithstanding my conclusion that there is no breach of s. 45, I wish to make a brief comment on the issue of remedies. I agree with much that my colleague Bastarache J. says on the question of remedies. In particular, I agree that a breach of s. 45 cannot give rise to a declaration of invalidity, since such a remedy is available only under s. 52 of the *Quebec Charter*, which applies exclusively to s. 1 to

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l’alimentation, l’habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d’invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Contrairement à ces dispositions, qui définissent directement et de manière non équivoque le droit qui est reconnu aux individus (bien qu’il ne donne peut-être pas ouverture à un recours judiciaire), l’art. 45 de la *Charte québécoise* est très ambigu. En effet, l’art. 45 comporte deux niveaux d’ambiguïté. Plutôt que de parler du droit à un niveau de vie décent, l’art. 45 parle du droit à des mesures. En outre, il ne s’agit pas du droit à des mesures assurant un niveau de vie décent, mais de mesures susceptibles d’assurer un niveau de vie décent. À mon avis, le choix du terme « susceptibles » fait ressortir l’idée que les mesures adoptées doivent tendre à assurer un niveau de vie décent, mais n’ont pas à y parvenir. En d’autres mots, l’art. 45 exige seulement que le gouvernement puisse établir l’existence de mesures du type approprié, sans l’obliger à défendre la sagesse de ces mesures. Cette interprétation est aussi compatible avec la compétence institutionnelle respective des tribunaux et des législatures en ce qui concerne l’établissement de politiques sociales fondamentales et leur ajustement dans les moindres détails.

Pour ces motifs, je ne puis souscrire à l’opinion que l’art. 45 invite les tribunaux à contrôler le caractère adéquat du régime d’aide sociale du Québec. La *Loi sur l’aide sociale* comporte le type de « mesures [. . .] prévues par la loi » que vise l’art. 45. Je conclus en l’espèce à l’absence de violation de l’art. 45 de la *Charte québécoise*.

Malgré cette conclusion de conformité avec l’art. 45, je tiens à commenter brièvement la question des réparations. Je souscris en grande partie aux propos de mon collègue le juge Bastarache sur cette question. Tout particulièrement, je reconnais que la violation de l’art. 45 ne peut donner lieu à une déclaration d’invalidité, puisqu’une telle réparation ne peut être obtenue qu’en vertu de l’art. 52 de la

s. 38. I further agree that s. 49 finds no application to a case such as this. However, I must respectfully disagree with Bastarache J. that it follows from the foregoing considerations that determining whether s. 45 has been breached is superfluous.

While it is true that courts lack the power to strike down laws that are inconsistent with the social and economic rights provided in Chapter IV of the *Quebec Charter*, it does not follow from this that courts are excused from considering claims based upon these rights. Individuals claiming their rights have been violated under the *Charter* are entitled to have those claims adjudicated, in appropriate cases. The *Quebec Charter* is a legal document, purporting to create social and economic rights. These may be symbolic, in that they cannot ground the invalidation of other laws or an action in damages. But there is a remedy for breaches of the social and economic rights set out in Chapter IV of the *Quebec Charter*: where these rights are violated, a court of competent jurisdiction can declare that this is so.

V. Conclusion

I would dismiss the appeal. I conclude that Quebec's social assistance scheme, as it stood from 1987 to 1989, did not violate s. 7 or s. 15(1) of the *Canadian Charter*, or s. 45 of the *Quebec Charter*. Accordingly, I would answer the constitutional questions as follows:

1. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it established a discriminatory distinction based on age with respect to individuals, capable of working, aged 18 to 30 years?

No.

2. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Charte québécoise, qui s'applique exclusivement aux art. 1 à 38. Je reconnais également que l'art. 49 ne s'applique pas en l'espèce. Cependant, je ne peux, en toute déférence, me rallier au point de vue du juge Bastarache selon lequel il serait superflu, en raison des facteurs qui précèdent, de déterminer s'il y a eu violation de l'art. 45.

Bien que les tribunaux n'aient pas le pouvoir d'invalider des lois qui sont incompatibles avec les droits sociaux et économiques prévus au chapitre IV de la *Charte québécoise*, il ne s'ensuit pas que les tribunaux sont de ce fait dispensés de connaître des demandes fondées sur ces droits. La personne qui prétend avoir été victime d'une atteinte aux droits que lui garantit la *Charte québécoise* a le droit de s'adresser aux tribunaux dans les cas opportuns. La *Charte québécoise* est un document juridique, censé créer des droits sociaux et économiques. Ces droits sont peut-être symboliques en ce qu'ils ne peuvent servir de fondement à l'invalidation d'autres lois ni à une action en dommages-intérêts. Cependant, il existe une réparation pour les atteintes aux droits sociaux et économiques énoncés au chapitre IV de la *Charte québécoise*. En cas de violation de ces droits, un tribunal compétent peut prononcer un jugement déclaratoire constatant cette violation.

V. Conclusion

Je rejeterais le pourvoi. J'estime que le régime d'aide sociale du Québec en vigueur de 1987 à 1989 ne contrevenait ni à l'art. 7 et au par. 15(1) de la *Charte canadienne*, ni à l'art. 45 de la *Charte québécoise*. En conséquence, voici comment je répondrais aux questions constitutionnelles :

1. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu'il établissait une distinction discriminatoire fondée sur l'âge relativement aux personnes seules, aptes au travail, âgées de 18 à 30 ans?

Non.

2. Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique, en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

In view of the answer to Question 1, it is not necessary to answer this question.

3. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it deprived those to whom it applied of their right to security of the person contrary to the principles of fundamental justice?

No.

4. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

In view of the answer to Question 3, it is not necessary to answer this question.

The following are the reasons delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. (dissenting) —

I. Introduction

98 This appeal raises the question of the constitutionality of s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1 (since repealed). In my opinion, s. 29(a) does violate ss. 15 and 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the “*Canadian Charter*”) without justification, as well as s. 45 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (“*Quebec Charter*”). Accordingly, I would allow the appeal.

99 In reaching these conclusions, I agree with my colleagues Bastarache and LeBel JJ., in the result, as to the violation of s. 15, and with my colleague Arbour J.’s reasons as to the violation of s. 7 of the *Charter*. As to s. 45 of the *Quebec Charter*, I am basically in agreement with the dissenting opinion of Robert J.A. (now Chief Justice) of the Quebec Court of Appeal ([1999] R.J.Q. 1033), and therefore disagree with the opinion of LeBel J. on this issue.

Compte tenu de la réponse à la question 1, il n’est pas nécessaire de répondre à cette question.

3. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l’aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l’aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu’il portait atteinte au droit à la sécurité des personnes qu’il visait, et ce d’une façon incompatible avec les principes de justice fondamentale?

Non.

4. Dans l’affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d’une société libre et démocratique, en vertu de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Compte tenu de la réponse à la question 3, il n’est pas nécessaire de répondre à cette question.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ (dissidente) —

I. Introduction

Le présent pourvoi soulève la question de la constitutionnalité de l’al. 29a) du *Règlement sur l’aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1 (abrogé depuis). À mon avis, l’al. 29a) contrevient sans justification aux art. 15 et 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte canadienne* ») ainsi qu’à l’art. 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (la « *Charte québécoise* »). En conséquence, j’accueillerais le pourvoi.

En tirant ces conclusions, je souscris aux motifs de mes collègues les juges Bastarache et LeBel quant au résultat concernant la violation de l’art. 15, ainsi qu’aux motifs de ma collègue le juge Arbour pour ce qui est de la violation de l’art. 7 de la *Charte canadienne*. En ce qui concerne l’art. 45 de la *Charte québécoise*, je suis fondamentalement d’accord avec le juge Robert, dissident, de la Cour d’appel du Québec (maintenant Juge en chef) ([1999] R.J.Q. 1033), et ne souscris donc pas à l’opinion du juge LeBel sur cette question.

Since I have some reservations and comments on each of the above analyses I set out the following remarks.

II. Analysis

A. *Section 15*

The present facts provide this Court with an opportunity to revisit the fundamental objectives of, and reaffirm its commitment to, the *Canadian Charter's* equality guarantee.

The purpose of a s. 15 inquiry is to determine whether the claimant has received substantive equality or equal benefit before and under the law. Equality is denied when the claimant suffers the pernicious effects of a distinction drawn on the basis of an irrelevant characteristic. Such a distinction may be drawn on an enumerated or analogous ground and appear on the face of the law. Alternatively, the distinction may be facially neutral and the negative effects may uniquely be visited upon individuals who possess a personal characteristic that corresponds to the enumerated or analogous grounds. In either case, discrimination is the result.

The *Canadian Charter's* structure dictates that even a finding that the claimant has been denied substantive equality is not the final step of the inquiry; it is possible for the infringement of s. 15 to be justified under s. 1. It is important to remember that the s. 15 inquiry precedes, and must always be kept distinct from, the s. 1 analysis. The evaluation of a s. 15 claim must always remain focussed on the particular claimant and his or her experience of the law.

The above comments should be uncontroversial, grounded as they are in this Court's equality jurisprudence. Yet it appears necessary to recall what the purposes of s. 15 are, and what they are not. Presumptively excluding from s. 15's protection groups which clearly fall within an enumerated category does not serve the purposes of the equality guarantee. Abstract discussion about the nature of

Puisque j'ai certaines réserves et commentaires à l'égard de chacune des analyses susmentionnées, je tiens à formuler les remarques qui suivent.

II. Analyse

A. *L'article 15*

Les faits à l'origine de ce pourvoi offrent à la Cour l'occasion de réexaminer les objectifs fondamentaux de la garantie d'égalité prévue à la *Charte canadienne* et de réaffirmer son attachement à cette garantie.

Le but de l'examen que requiert l'art. 15 est de déterminer si le droit de la partie demanderesse à l'égalité réelle devant la loi et au même bénéfice de la loi a été respecté. Il y a atteinte à l'égalité lorsque cette partie subit les effets pernicioeux d'une distinction fondée sur une caractéristique non pertinente. Une telle distinction peut être fondée sur un motif énuméré ou analogue et ressortir du texte même de la législation. Mais elle peut aussi, sous une neutralité apparente, produire des effets négatifs uniquement sur les personnes qui possèdent un attribut personnel correspondant aux motifs énumérés ou analogues. Dans les deux cas, il y a discrimination.

Compte tenu de l'économie générale de la *Charte canadienne*, même la conclusion que la partie demanderesse a été privée d'une égalité réelle ne constitue pas l'étape finale de l'analyse; l'atteinte à l'art. 15 peut être justifiée au regard de l'article premier. Il importe de rappeler que l'analyse fondée sur l'art. 15 précède et doit demeurer distincte de l'analyse effectuée sous le régime de l'article premier. L'examen d'une demande fondée sur l'art. 15 doit toujours être centré sur la partie demanderesse en l'instance et sur la façon dont une législation l'affecte.

Les commentaires qui précèdent devraient faire l'unanimité, car ils s'appuient sur la jurisprudence de la Cour en matière d'égalité. Il semble néanmoins nécessaire de rappeler quels sont les objets que vise l'art. 15 et quels sont ceux qu'il ne vise pas. Exclure a priori de la protection de l'art. 15 des groupes qui appartiennent clairement à une catégorie énumérée ne sert pas les fins de la garantie d'égalité. Un

100

101

102

103

104

particular grounds does not serve the purposes of s. 15. Blurring the division between the rights provisions and s. 1 of the *Canadian Charter*, by incorporating the perspective of the legislature in a s. 15 analysis, is at odds with this Court's approach to equality and surely does not serve the purposes of s. 15.

105 A majority of this Court has held that the objective of s. 15 is to affirm the dignity of individuals and groups by protecting them from unfair governmental action, which differentiates on the basis of characteristics that can be changed, if at all, only at great personal cost: *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, at para. 13. The characteristics which fall within the scope of s. 15's protective ambit have been expressly enumerated by the legislature, or found to be analogous grounds by the judiciary: *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497.

106 This Court has previously been divided over the question of whether certain characteristics should be recognized as analogous grounds. See, e.g., *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418, on the question of whether marital status constitutes an analogous ground. In the present case, we are in the unusual circumstance of disagreeing about whether to respect s. 15's express wording. Those who would "typically" exclude youth from protection under the ground of age ignore both the plain language of the *Canadian Charter*, and the method that this Court has adopted for s. 15 inquiries.

107 Under the *Law* test, the presence of a distinction made on the basis of an analogous ground is essentially a threshold question that leads to the heart of the inquiry, the question of whether the distinction infringes human dignity and contradicts the purposes of s. 15. It would appear that some are reluctant to accept that an explicit legislative distinction

discours abstrait sur la nature de certains motifs particuliers ne sert pas non plus les fins de l'art. 15. Affaiblir le cloisonnement entre les dispositions constitutives de droits et l'article premier de la *Charte canadienne*, par une prise en considération du point de vue du législateur dans l'analyse fondée sur l'art. 15, va à l'encontre de l'approche que la Cour a adoptée en matière d'égalité et ne sert certainement pas les objectifs de l'art. 15.

La Cour a statué à la majorité que l'art. 15 a pour objectif de renforcer la dignité des personnes et des groupes, en les protégeant contre une intervention gouvernementale injuste qui établit une distinction fondée sur des caractéristiques modifiables seulement à un prix considérable, si tant est qu'elles puissent être modifiées : *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, par. 13. Les caractéristiques visées par la protection que garantit l'art. 15 ont été énumérées expressément par le législateur ou reconnues par les tribunaux comme des motifs analogues : *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497.

La Cour a déjà exprimé des avis partagés quant à savoir si certaines caractéristiques devraient être reconnues comme des motifs analogues. Voir par exemple l'arrêt *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418, sur la question de savoir si l'état matrimonial constitue un motif analogue. En l'espèce, nous nous trouvons dans la situation inhabituelle où nous divergeons de vues sur l'application du texte même de l'art. 15. Ceux qui excluraient « habituellement » les jeunes de la protection contre la discrimination fondée sur l'âge écartent à la fois le libellé clair de la *Charte canadienne* et la méthode déjà retenue par la Cour pour procéder à une analyse fondée sur l'art. 15.

Selon le test formulé dans l'arrêt *Law*, l'existence d'une distinction fondée sur un motif analogue est essentiellement un test préliminaire qui nous amène au cœur de l'analyse, à savoir si la distinction porte atteinte à la dignité humaine et va à l'encontre des objectifs de l'art. 15. Il semble que certains hésitent à admettre qu'une distinction législative établie

drawn on the basis of an enumerated ground satisfies the threshold requirement that permits courts to proceed to a detailed contextual analysis under the third stage of the *Law* inquiry.

Age is an enumerated ground. This Court has concluded that once recognized, an analogous ground remains a permanent marker of suspect distinction in all contexts: *Corbiere, supra*. It would seem to follow that grounds explicitly enumerated in s. 15 were similarly permanent markers. Admittedly, the Constitution ousts the protection afforded by this ground in specific contexts. See *Constitution Act, 1867*, ss. 23, 29 and 99, and the discussion in P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 2, at p. 52-47. However, the *Canadian Charter* could have contained a general provision which excluded those below a certain age threshold from protection against discrimination, as provincial human rights codes have done. See, e.g., Ontario *Human Rights Code*, R.S.O. 1990, c. H.19, s. 10(1) “age”. The *Canadian Charter* contains no such provision.

Any attempt to read the limited range of provincial human rights codes’ age protections into s. 15 must fail. Provincial human rights codes in the employment context expressly exclude those 65 and over from protection on the grounds of age: Ontario *Human Rights Code*, ss. 5(1) and 10(1) “age”. This Court has declined to follow this example in its s. 15 jurisprudence. It has held that those the age of 65 and over fall within the scope of s. 15’s protection, although government action that discriminates on this basis may be saved under s. 1: *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *Harrison v. University of British Columbia*, [1990] 3 S.C.R. 451; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483; and *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22. This Court’s jurisprudence on age discrimination has respected the express wording of s. 15, even in the face of contrary tendencies in quasi-constitutional statutes.

explicitement sur le fondement d’un motif énuméré satisfait au critère préliminaire qui permet aux tribunaux de procéder à une analyse contextuelle détaillée à la troisième étape de l’examen décrit dans *Law*.

L’âge est un motif énuméré. La Cour a conclu, par ailleurs, qu’un motif analogue, une fois reconnu, constitue un indicateur permanent de l’existence d’une distinction suspecte dans tous les contextes : *Corbiere*, précité. Il devrait s’ensuivre que les motifs énumérés explicitement à l’art. 15 constituent également des indicateurs permanents. Il faut reconnaître que, dans des contextes précis, la Constitution écarte la protection offerte à l’égard de ce motif. Voir la *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 23, 29 et 99, et l’analyse de P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 52-47. Toutefois, la *Charte canadienne* aurait pu comprendre une disposition générale excluant de la protection contre la discrimination les personnes n’ayant pas atteint un certain âge minimal, comme l’ont fait des codes provinciaux sur les droits de la personne. Voir par exemple, le *Code des droits de la personne* de l’Ontario, L.R.O. 1990, ch. H.19, par. 10(1) « âge ». La *Charte canadienne* ne renferme pas de telle disposition.

Toute tentative de tenir pour incluses implicitement dans l’art. 15 les limites à la protection contre la discrimination fondée sur l’âge établies dans les codes provinciaux sur les droits de la personne doit être rejetée. Dans le contexte de l’emploi, les codes provinciaux excluent explicitement les personnes de 65 ans ou plus de la protection liée à l’âge : *Code des droits de la personne* de l’Ontario, par. 5(1) et 10(1) « âge ». La Cour a refusé de suivre cet exemple dans sa jurisprudence relative à l’art. 15. En effet, la Cour a statué que les personnes de 65 ans ou plus bénéficiaient de la protection de l’art. 15, bien que l’action gouvernementale discriminatoire sur ce fondement puisse se justifier sous le régime de l’article premier : *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Harrison c. Université de la Colombie-Britannique*, [1990] 3 R.C.S. 451; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483; et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)*,

108

109

I see no principled reason to depart from this history of fidelity to the *Canadian Charter's* text and aspirations.

110 Moreover, any attempt to presumptively exclude youth from s. 15 protection, for the reason that age is a unique ground, misplaces the focus of a s. 15 inquiry. The proper focus of analysis is on the effects of discrimination, and not on the categorizing of grounds. In *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, at paras. 48 and 53, I wrote:

We must remember that the grounds in s. 15, enumerated and analogous, are instruments for finding discrimination. They are a means to an end. By focussing almost entirely on the nature, content and context of the disputed ground, however, we have begun to approach it as an end, in and of itself. . . .

We will never address the problem of discrimination completely, or ferret it out in all its forms, if we continue to focus on abstract categories and generalizations rather than on specific effects. [Emphasis deleted.]

111 I recently restated this position in *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94, at para. 166. I remain convinced that a discrimination claim should be evaluated primarily in terms of an impugned distinction's effects, as they would have been experienced by a reasonable person in the claimant's position. The point of departure should not lie in abstract generalizations about the nature of grounds.

112 Since courts engaged in a s. 15 analysis should focus on the effects of an impugned distinction, they should also refrain from relying on the viewpoint of the legislature. At the s. 15 stage, courts should not be concerned with whether the legislature was well-intentioned. This Court has long recognized that an intention to discriminate is not a necessary condition for a finding of discrimination: *Ontario Human Rights Commission v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985]

[1991] 2 R.C.S. 22. Dans ses arrêts sur la discrimination fondée sur l'âge, la Cour a respecté le texte de l'art. 15, même en présence de tendances contraires dans des lois quasi constitutionnelles. Je ne vois aucune raison de principe de nous écarter de la fidélité au texte et aux aspirations de la *Charte canadienne* dont la Cour a historiquement fait preuve.

Par ailleurs, toute tentative d'exclure a priori les jeunes de la protection de l'art. 15 parce que l'âge est un motif particulier déplace le véritable focus sur lequel doit porter l'analyse de l'art. 15. L'accent doit être mis sur les effets de la discrimination et non sur le classement des motifs dans une catégorie. Dans *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, par. 48 et 53, j'ai écrit :

Nous devons nous rappeler que les motifs énumérés à l'art. 15 et ceux qui y sont analogues sont des instruments à l'aide desquels on peut conclure à la discrimination. Ils sont un moyen d'atteindre une fin. Or, en nous limitant presque exclusivement à la nature, au contenu et au contexte du motif contesté, nous l'avons traité comme une fin en soi . . .

Nous ne réglerons jamais complètement le problème de la discrimination et nous ne réussirons pas à la démasquer sous toutes ses formes si nous continuons d'insister sur des catégories abstraites et des généralisations plutôt que sur des effets précis. [Soulignement supprimé.]

J'ai récemment reformulé cette position dans l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94, par. 166. Je demeure convaincue que l'examen d'une allégation de discrimination doit porter fondamentalement sur les effets de la distinction alléguée, tels que vécus par une personne raisonnable placée dans la situation de la partie demanderesse. Le point de départ ne doit pas se situer dans des généralisations abstraites sur la nature des motifs.

Puisque les tribunaux, dans leur analyse sous l'art. 15, doivent centrer leur attention sur les effets d'une distinction alléguée, ils doivent également s'abstenir de prendre appui sur l'intention du législateur. À l'étape de l'analyse fondée sur l'art. 15, les tribunaux ne doivent pas se préoccuper de savoir si le législateur était bien intentionné. La Cour a depuis longtemps établi qu'une intention de discriminer n'est pas nécessaire pour

2 S.C.R. 536; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Brooks v. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 1219; and *Andrews, supra*, at pp. 173-74. By necessary implication, the fact that a legislature intends to assist the group or individual adversely affected by the impugned distinction also does not preclude a court from finding discrimination. Nor is it determinative, where a distinction produces prejudicial effects, that a legislature intends to provide an incentive for the affected individuals to alter their conduct or to change themselves in ways that the legislature believes would ultimately be beneficial for them: *Lavoie v. Canada*, [2002] 1 S.C.R. 769, 2002 SCC 23, at paras. 5, *per* McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé J., dissenting, and 51, *per* Bastarache J.

Of course, benign legislative intent may aid in saving a discriminatory distinction at s. 1, but that is a separate inquiry. In the earliest moments of its *Canadian Charter* jurisprudence, this Court insisted that the analysis of the right at issue should be kept separate from the inquiry into an impugned distinction's justification: *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Andrews, supra*, at p. 182. As we enter the third decade of the *Canadian Charter's* existence, I see no reason to depart from this fundamental division. Moreover, I am unable to imagine how a departure could result in anything but a weakening of the equality guarantee.

The Law Test

This Court has repeatedly affirmed the importance of protecting individuals and groups from the negative effects of discrimination, as these are defined from the perspective of the reasonable person in the claimant's position. The *Law* test is one such affirmation. I turn now to the question of how that test should be interpreted to ensure that

conclure à la discrimination : *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Brooks c. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1219; et *Andrews*, précité, p. 173-174. Il s'ensuit nécessairement que le fait qu'un législateur ait l'intention d'aider le groupe ou la personne sur lesquels la distinction alléguée a un effet préjudiciable n'empêche pas non plus un tribunal de conclure à la discrimination. Lorsqu'une distinction entraîne des effets préjudiciables, il n'est pas non plus déterminant qu'un législateur ait, selon lui, eu l'intention d'inciter les personnes touchées par cette législation à changer leur comportement de façon à ce qu'elles en bénéficient en bout de ligne : *Lavoie c. Canada*, [2002] 1 R.C.S. 769, 2002 CSC 23, par. 5, le juge en chef McLachlin et le juge L'Heureux-Dubé, dissidentes, et par. 51, le juge Bastarache.

Certes, le fait que le législateur ait eu une intention inoffensive peut contribuer à valider une distinction discriminatoire par application de l'article premier, mais il s'agit là d'une étape distincte. Dans les tout premiers arrêts relatifs à la *Charte canadienne*, la Cour a insisté sur le fait que l'analyse de la législation en cause doit demeurer distincte de l'examen portant sur la justification de la distinction alléguée : *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Andrews*, précité, p. 182. À l'aube de la troisième décennie de l'existence de la *Charte canadienne*, je ne vois aucun motif de déroger à ce cloisonnement fondamental. Qui plus est, je ne peux voir comment une telle dérogation pourrait produire un résultat autre que l'affaiblissement de la garantie d'égalité.

Le test de l'arrêt Law

La Cour a affirmé à maintes reprises l'importance de protéger les personnes et les groupes contre les effets négatifs de la discrimination, définis du point de vue de la personne raisonnable placée dans la situation de la partie demanderesse. Le test énoncé dans l'arrêt *Law* en est un exemple. J'examinerai maintenant l'interprétation qu'il faut donner à ce

human dignity remains the fundamental reference point for any evaluation of a s. 15 claim.

115 It is undisputed that s. 29(a) draws a distinction on an enumerated ground. All that remains under the *Law* test is to determine whether the impugned provision denies human dignity in purpose or effect. I begin by setting out two broad principles which should animate any application of *Law*: (1) discrimination need not involve stereotypes, and (2) the reasonable claimant is the perspective from which to evaluate a s. 15 claim.

(a) *Discrimination Without Stereotypes*

116 In addressing the question of stereotypes, it is worth quoting in full the unanimous Court in *Law*'s consolidation of various interpretive approaches to s. 15 (at para. 51):

It may be said that the purpose of s. 15(1) is to prevent the violation of essential human dignity and freedom through the imposition of disadvantage, stereotyping, or political or social prejudice, and to promote a society in which all persons enjoy equal recognition at law as human beings or as members of Canadian society, equally capable and equally deserving of concern, respect and consideration. Legislation which effects differential treatment between individuals or groups will violate this fundamental purpose where those who are subject to differential treatment fall within one or more enumerated or analogous grounds, and where the differential treatment reflects the stereotypical application of presumed group or personal characteristic, or otherwise has the effect of perpetuating or promoting the view that the individual is less capable, or less worthy of recognition or value as a human being or as a member of Canadian society. [Emphasis added.]

This passage presents the application of stereotypical characteristics, and the “effect of perpetuating or promoting the view that the individual is less capable, or less worthy of recognition” as alternative bases for finding discrimination. The presence of a stereotype is therefore not a necessary condition for a finding of discrimination and support for this

test pour avoir l'assurance que la dignité humaine demeure le point de référence fondamental de toute évaluation d'une demande fondée sur l'art. 15.

Il n'est pas contesté que l'al. 29a) établit une distinction fondée sur un motif énuméré. En application du test énoncé dans *Law*, il ne reste qu'à déterminer si la disposition attaquée, dans son objet ou son effet, porte atteinte à la dignité humaine. Je soulignerai d'abord deux grands principes qui devraient guider l'application de l'arrêt *Law* : 1) la discrimination n'implique pas nécessairement des stéréotypes et 2) une demande fondée sur l'art. 15 doit s'apprécier du point de vue d'un demandeur raisonnable.

a) *La discrimination en l'absence de stéréotypes*

Pour trancher la question des stéréotypes, il convient de citer intégralement la décision unanime de la Cour dans *Law*, qui consolide les diverses méthodes d'interprétation de l'art. 15 (au par. 51) :

On pourrait affirmer que le par. 15(1) a pour objet d'empêcher toute atteinte à la dignité et à la liberté humaines essentielles par l'imposition de désavantages, de stéréotypes et de préjugés politiques ou sociaux, et de favoriser l'existence d'une société où tous sont reconnus par la loi comme des êtres humains égaux ou comme des membres égaux de la société canadienne, tous aussi capables, et méritant le même intérêt, le même respect, et la même considération. Une disposition législative qui produit une différence de traitement entre des personnes ou des groupes est contraire à cet objectif fondamental si ceux qui font l'objet de la différence de traitement sont visés par un ou plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues et si la différence de traitement traduit une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe ou que, par ailleurs, elle perpétue ou favorise l'opinion que l'individu concerné est moins capable, ou moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne. [Je souligne.]

Ce passage présente l'application de caractéristiques stéréotypées et le fait de « perpétue[r] ou favorise[r] l'opinion que l'individu concerné est moins capable, ou moins digne d'être reconnu » comme deux fondements différents pouvant, l'un ou l'autre, étayer une conclusion de discrimination. La présence d'un stéréotype ne constitue donc pas une condition

proposition can be found throughout this Court's equality jurisprudence.

In *Andrews*, McIntyre J. rejected the Court of Appeal's attempt to "define discrimination under s. 15(1) as an unjustifiable or unreasonable distinction" (p. 181), and reasoned that such a definition would undermine the division between s. 15 and s. 1 (p. 182). A distinction that is stereotypical is necessarily unjustifiable or unreasonable. Consequently, the presence of a stereotype is not determinative of a finding of a discrimination.

One may object that McIntyre J.'s assertion only demonstrates that the presence of a stereotype is not sufficient grounds for a finding of discrimination. However, both *Andrews* itself and this Court's subsequent jurisprudence on adverse effect discrimination make clear that the presence of stereotypes is also not a necessary condition for a finding of discrimination.

The distinction drawn in *Andrews* was discriminatory because it was irrelevant and singled out a group that was understood to fall within the ambit of s. 15's concern. McIntyre J. held (at p. 183):

A rule which bars an entire class of persons from certain forms of employment, solely on the grounds of a lack of citizenship status and without consideration of educational and professional qualifications or the other attributes or merits of individuals in the group, would, in my view, infringe s. 15 equality rights.

McIntyre J. reached his conclusion without considering the question of stereotypes, and this Court's jurisprudence demonstrates that stereotypes need not be present for a finding of adverse effect discrimination.

A distinction that results in adverse effect discrimination need not, of course, include an intention to discriminate. In this Court's definitive

nécessaire à la conclusion qu'il y a discrimination et toute la jurisprudence de la Cour en matière d'égalité appuie cet énoncé.

Dans l'arrêt *Andrews*, le juge McIntyre a rejeté la tentative de la Cour d'appel de « définir la discrimination au sens du par. 15(1) comme une distinction injustifiable ou déraisonnable » (p. 181), et il a affirmé qu'une telle définition affaiblirait le cloisonnement des processus propres à l'art. 15 et à l'article premier (p. 182). Une distinction qui s'appuie sur un stéréotype est nécessairement injustifiable ou déraisonnable. Par conséquent, la présence d'un stéréotype n'est pas déterminante quant à savoir s'il y a discrimination.

On pourrait objecter que l'affirmation du juge McIntyre démontre uniquement que la présence d'un stéréotype ne constitue pas un motif suffisant pour conclure à la discrimination. Cependant, l'arrêt *Andrews* ainsi que la jurisprudence subséquente de la Cour sur la discrimination par suite d'un effet préjudiciable établissent clairement que l'existence de stéréotypes ne constitue pas non plus une condition nécessaire pour conclure à la discrimination.

La distinction en cause dans l'affaire *Andrews* était discriminatoire parce qu'elle n'était pas pertinente et visait un groupe censé bénéficier de la protection de l'art. 15. Le juge McIntyre a affirmé, à la p. 183 :

À mon avis, une règle qui exclut toute une catégorie de personnes de certains types d'emplois pour le seul motif qu'elles n'ont pas la citoyenneté et sans égard à leurs diplômes et à leurs compétences professionnelles ou sans égard aux autres qualités ou mérites d'individus faisant partie du groupe, porte atteinte aux droits à l'égalité de l'art. 15.

Le juge McIntyre est arrivé à cette conclusion sans examiner la question des stéréotypes, et les arrêts de la Cour démontrent qu'il n'est pas indispensable que des stéréotypes soient en cause pour que l'on puisse conclure à l'existence de discrimination par suite d'un effet préjudiciable.

Il n'est évidemment pas nécessaire d'établir une intention de discriminer lorsqu'une distinction engendre une discrimination par suite d'un effet

117

118

119

120

statement on indirect discrimination, McLachlin J. (as she then was) held that adverse effects are “unwitting, accidental” (*British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3, at para. 49). A neutral distinction, or one that “unwittingly” yields negative effects, is by definition not premised on a negative stereotype. Such distinctions yield, without justification, disproportionately negative impacts on groups recognized as being within the scope of an equality provision’s protection. In *BCGSEU*, McLachlin J. held (at para. 33):

The standard itself is discriminatory precisely because it treats some individuals differently from others, on the basis of a prohibited ground: see generally *Toronto Dominion Bank*, *supra*, at paras. 140-41, *per* Roberston J.A. As this Court held in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, at para. 66, if a rule has a substantively discriminatory effect on a prohibited ground, it should be characterized as such regardless of whether the claimant is a member of a majority or minority group.

In *BCGSEU*, the facially neutral standard was discriminatory because it had the effect of disproportionately excluding women. As in *Andrews*, *supra*, an analysis of stereotypes was simply not necessary for the disposition of the case. Prejudicial effects giving rise to a s. 15 claim may result when a legislature simply fails to turn its mind to the particular needs and abilities of individuals or groups so as to provide equal benefit under the law to all members of society: *BCGSEU*, at para. 33; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624.

(b) *Dignity Through the Eyes of the Reasonable Claimant*

121

If a stereotype is not a necessary or sufficient condition for a finding of discrimination, there must be other relevant indicators. *Law* listed four contextual factors to which a claimant can refer

préjudiciable. Lorsque la Cour s’est prononcée de façon définitive sur la discrimination indirecte, le juge McLachlin (maintenant Juge en chef) a statué que la discrimination par suite d’un effet préjudiciable est « involontaire, accidentelle » (*Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 49). Par définition, une distinction neutre ou une distinction qui produit « involontairement » des effets négatifs n’est pas fondée sur un stéréotype négatif. De telles distinctions entraînent sans justification des répercussions négatives disproportionnées sur des groupes reconnus comme protégés par une disposition garantissant l’égalité. Dans l’arrêt *BCGSEU*, le juge McLachlin a conclu, au par. 33 :

La norme elle-même est discriminatoire justement parce qu’elle traite certains individus différemment des autres pour un motif prohibé : voir, de manière générale, l’arrêt *Banque Toronto Dominion*, précité, aux par. 140 et 141, le juge Robertson. Comme notre Cour l’a statué dans *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, au par. 66, si une règle a un effet discriminatoire réel pour un motif prohibé, elle devrait être qualifiée de discriminatoire peu importe que le demandeur appartienne à un groupe majoritaire ou à un groupe minoritaire.

Dans l’arrêt *BCGSEU*, la norme neutre à première vue était discriminatoire parce qu’elle avait pour effet d’exclure les femmes dans une mesure disproportionnée. Comme dans l’affaire *Andrews*, précitée, il était tout simplement inutile de procéder à une analyse des stéréotypes pour trancher le pourvoi. L’omission par le législateur de tenir compte des capacités et des besoins particuliers de personnes ou de groupes pour assurer le même bénéfice de la loi à tous les membres de la société peut entraîner des effets préjudiciables donnant ouverture à une demande fondée sur l’art. 15 : *BCGSEU*, par. 33; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624.

b) *La dignité aux yeux du demandeur raisonnable*

Si un stéréotype n’est pas une condition nécessaire ou suffisante pour qu’il y ait discrimination, il doit exister d’autres indicateurs pertinents. L’arrêt *Law* énumère quatre facteurs contextuels sur

to demonstrate that a distinction has the effect of demeaning his or her dignity. Before considering these, it would be helpful to revisit *Law's* understanding of human dignity. I reproduce in full a particularly illuminating passage (at para. 53):

Human dignity means that an individual or group feels self-respect and self-worth. It is concerned with physical and psychological integrity and empowerment. Human dignity is harmed by unfair treatment premised upon personal traits or circumstances which do not relate to individual needs, capacities or merits. It is enhanced by laws which are sensitive to the needs, capacities, and merits of different individuals, taking into account the context underlying their differences. Human dignity is harmed when individuals and groups are marginalized, ignored, or devalued, and is enhanced when laws recognize the full place of all individuals and groups within Canadian society. Human dignity within the meaning of the equality guarantee does not relate to the status or position of an individual in society *per se*, but rather concerns the manner in which a person legitimately feels when confronted with a particular law. Does the law treat him or her unfairly, taking into account all of the circumstances regarding the individuals affected and excluded by the law?

This passage serves as a reminder that discrimination can arise in circumstances other than in the presence of stereotypes, and removes an ambiguity in the previously cited discussion of equality (see above, at para. 116). On one reading, the phrase “or otherwise has the effect of perpetuating or promoting the view that the individual is less capable, or less worthy of recognition”, taken together with the phrase “stereotypical application of presumed group or personal characteristic” (see above, at para. 116), may be understood to suggest that discrimination only arises where there has been a message sent to the community at large that is demeaning to the claimant. By contrast, the present passage unequivocally reveals that dignity can be infringed even if the “message” is conveyed only to the claimant.

The passage makes clear that if individual interests including physical and psychological

lesquels peut se fonder un demandeur pour démontrer qu’une distinction a pour effet de porter atteinte à sa dignité. Avant de les examiner, il m’apparaît utile de revoir l’interprétation que l’arrêt *Law* attribue à la dignité humaine. Je reproduis intégralement un passage particulièrement éclairant de cet arrêt (au par. 53) :

La dignité humaine signifie qu’une personne ou un groupe ressent du respect et de l’estime de soi. Elle relève de l’intégrité physique et psychologique et de la prise en main personnelle. La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelles qui n’ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne. Elle est rehaussée par des lois qui sont sensibles aux besoins, aux capacités et aux mérites de différentes personnes et qui tiennent compte du contexte sous-jacent à leurs différences. La dignité humaine est bafouée lorsque des personnes et des groupes sont marginalisés, mis de côté et dévalorisés, et elle est rehaussée lorsque les lois reconnaissent le rôle à part entière joué par tous dans la société canadienne. Au sens de la garantie d’égalité, la dignité humaine n’a rien à voir avec le statut ou la position d’une personne dans la société en soi, mais elle a plutôt trait à la façon dont il est raisonnable qu’une personne se sente face à une loi donnée. La loi traite-t-elle la personne injustement, si on tient compte de l’ensemble des circonstances concernant les personnes touchées et exclues par la loi?

Ce passage rappelle qu’il peut y avoir discrimination dans d’autres circonstances qu’en présence de stéréotypes et il élimine une ambiguïté dans l’analyse de l’égalité mentionnée précédemment (voir le par. 116). On pourrait croire que les mots « par ailleurs, [la différence de traitement] perpétue ou favorise l’opinion que l’individu concerné est moins capable, ou moins digne d’être reconnu » lus de concert avec les mots « une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe » (voir le par. 116), laissent entendre qu’il n’y a discrimination que s’il y a transmission à l’ensemble de la population d’un message qui porte atteinte à la partie demanderesse. Au contraire, le passage ci-dessus révèle sans équivoque qu’il peut y avoir atteinte à la dignité même si le « message » en cause est transmis seulement au demandeur.

Ce passage établit clairement que la dignité humaine est violée s’il y a atteinte aux intérêts

integrity are infringed, a harm to dignity results. Such infringements undermine the individual's self-respect and self-worth. They communicate to the individual that he or she is not a full member of Canadian society. Moreover, this passage proposes a reasonableness standard when it discusses what the claimant "legitimately feels when confronted with a particular law". In these descriptions of human dignity, one can hear echoes of my position in the 1995 trilogy. In *Egan, supra*, I held (at para. 56) that the examination of whether a distinction is discriminatory

should be undertaken from a subjective-objective perspective: i.e. from the point of view of the reasonable person, dispassionate and fully apprised of the circumstances, possessed of similar attributes to, and under similar circumstances as, the group of which the rights claimant is a member.

This Court has recently expressed its continuing support for this "reasonable claimant" standard in *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950, 2000 SCC 37, at para. 55. See also *Corbiere, supra*, at para. 65; *Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [2000] 1 S.C.R. 703, 2000 SCC 28, at para. 81; *Winko v. British Columbia (Forensic Psychiatric Institute)*, [1999] 2 S.C.R. 625, at para. 75.

124 These preliminary remarks about *Law* serve as reminders that stereotypes are not needed to find a distinction to be discriminatory, and that the reasonable claimant is the perspective from, and the standard by which to evaluate a discrimination claim. With these remarks in mind, it is now time to turn to a consideration of the *Law* factors.

(c) *Putting Effects First in Law*

125 The four factors in *Law* are: (1) pre-existing disadvantage, (2) relationship between grounds and the claimant's characteristics or circumstances, (3) ameliorative purposes or effects, and (4) the nature of the interest affected.

individuels, dont l'intégrité physique et psychologique. Ces atteintes minent le respect et l'estime de soi de la personne. De plus, elles transmettent à l'individu l'idée qu'il n'est pas un membre à part entière de la société canadienne. Par ailleurs, ce passage propose une norme du caractère raisonnable lorsqu'il parle de la « façon dont il est raisonnable [que le demandeur] se sente face à une loi donnée ». Ces descriptions de la dignité humaine reprennent la position que j'avais exposée dans la trilogie de 1995. Dans l'arrêt *Egan*, précité, j'ai affirmé, au par. 56, que l'analyse visant à déterminer si une distinction est discriminatoire

devrait être effectuée suivant une norme subjective-objective, c'est-à-dire du point de vue de la personne raisonnable, objective et bien informée des circonstances, dotée d'attributs semblables et se trouvant dans une situation semblable au groupe auquel appartient la personne qui invoque le droit.

La Cour a récemment exprimé son appui constant à l'égard de la norme de la « personne raisonnable » dans les arrêts *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, 2000 CSC 37, par. 55. Voir aussi *Corbiere*, précité, par. 65; *Granovsky c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 R.C.S. 703, 2000 CSC 28, par. 81; *Winko c. Colombie-Britannique (Forensic Psychiatric Institute)*, [1999] 2 R.C.S. 625, par. 75.

Ces remarques préliminaires au sujet de l'arrêt *Law* servent à rappeler qu'une distinction peut être discriminatoire même si elle ne repose pas sur des stéréotypes et qu'une allégation de discrimination sera évaluée dans la perspective et suivant le critère du demandeur raisonnable. En gardant ces remarques à l'esprit, je procéderai maintenant à l'examen des facteurs énoncés dans *Law*.

c) *Le rôle de premier plan des effets dans l'arrêt Law*

Quatre facteurs sont énumérés dans l'arrêt *Law* : 1) le désavantage préexistant, 2) le rapport entre les motifs de discrimination et les caractéristiques ou la situation personnelles du demandeur, 3) l'objet ou l'effet d'amélioration et 4) la nature du droit touché.

Although this Court made clear in *Law* that it is not necessary that all four factors be present for there to be a finding that a claimant's human dignity has been infringed, and indeed that the presence or absence of no factor is determinative, subsequent applications of the *Law* test have typically attempted to either refute or establish every factor. See e.g., *Corbiere, supra*, and *Lovelace, supra*.

In addition, although the Court in *Law* held that “the most compelling factor favouring a conclusion that differential treatment imposed by legislation is truly discriminatory will be, where it exists, pre-existing disadvantage, vulnerability, stereotyping, or prejudice experienced by the individual or group” (para. 63), it insisted that “although a distinction drawn on such a basis is an important *indicium* of discrimination, it is not determinative” (para. 65). Therefore, although pre-existing disadvantage is the factor the presence of which will most likely weigh in favour of a finding that human dignity is infringed, its absence does not inexorably lead to the conclusion that dignity has not been infringed.

Courts applying *Law* must keep these reservations in mind. Since not all the factors must be shown to exist, and since pre-existing disadvantage is a compelling, but not necessary condition, it is conceivable that the sole presence of another factor may be sufficient to establish an infringement of dignity. Moreover, given that the effects of an impugned distinction should be the focal point of a discrimination analysis, and that stereotypes are not necessary for a finding of discrimination, the severe impairment of an extremely important interest may be sufficient to ground a claim of discrimination. I foresaw this possibility in *Egan, supra*, when I wrote (at para. 65):

[T]he more fundamental the interest affected or the more serious the consequences of the distinction, the more likely that the impugned distinction will have a

Bien que, dans *Law*, la Cour ait indiqué clairement qu'il n'est pas nécessaire que ces quatre facteurs soient réunis pour qu'il y ait atteinte à la dignité humaine de la partie demanderesse et, en fait, que la présence ou l'absence d'aucun de ces facteurs n'est déterminante, pratiquement chaque fois où le test énoncé dans *Law* a été appliqué par la suite on a tenté de réfuter ou d'établir chacun de ces facteurs. Voir par exemple, *Corbiere*, précité, et *Lovelace*, précité.

En outre, si on a statué dans l'arrêt *Law* que « le facteur qui sera probablement le plus concluant pour démontrer qu'une différence de traitement imposée par une disposition législative est vraiment discriminatoire sera, le cas échéant, la préexistence d'un désavantage, de vulnérabilité, de stéréotypes ou de préjugés subis par la personne ou par le groupe » (par. 63), elle a insisté sur le fait que « même si une distinction fondée sur un tel élément est un indice important de discrimination, elle n'est pas déterminante » (par. 65). Par conséquent, bien que la préexistence d'un désavantage soit le facteur le plus susceptible de jouer en faveur de la conclusion qu'il y a eu atteinte à la dignité humaine, l'absence de ce facteur ne mène pas inexorablement à la conclusion qu'il n'y a pas eu atteinte à la dignité.

Dans leur application de l'arrêt *Law*, les tribunaux doivent garder ces réserves à l'esprit. Puisqu'il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence de tous les facteurs et que le désavantage préexistant constitue une condition impérieuse, mais non impérative, on peut concevoir que la seule présence d'un autre facteur pourrait suffire à établir une atteinte à la dignité. Par ailleurs, étant donné que, d'une part, l'examen d'une allégation de discrimination devrait être centré sur les effets de la distinction contestée et, d'autre part, l'existence de stéréotypes n'est pas nécessaire pour appuyer une conclusion de discrimination, il se peut qu'une atteinte grave à un droit extrêmement important suffise pour justifier une allégation de discrimination. J'ai envisagé cette possibilité dans *Egan*, précité, lorsque j'ai écrit, au par. 65 :

[P]lus le droit touché est fondamental ou plus les conséquences de la distinction sont graves, plus il est probable que la distinction en cause aura un effet discriminatoire,

126

127

128

discriminatory impact even with respect to groups that occupy a position of advantage in society.

It may be that particularly severe negative effects, as assessed under the fourth contextual factor in the third step of the *Law* test, may alone qualify a distinction as discriminatory. It is at least conceivable that negative effects severe enough would signal to a reasonable person possessing any personal characteristics, with membership in any classificatory group, that he or she is being less valued as a member of society. Therefore, even if we accept for the moment that youth are generally an advantaged group, if a distinction were to severely harm the fundamental interests of youth and only youth, that distinction would be found to be discriminatory.

129 These are the facts that are before this Court.

130 As a result of s. 29(a), adults under 30 were uniquely exposed by the legislative scheme to the threat of living beneath what the government itself considered to be a subsistence level of income. Of those eligible to participate in the programs, 88.8 percent were unable to increase their benefits to the level payable to those 30 and over. Ms. Gosselin was exposed to the risk of severe poverty as a sole consequence of being under 30 years of age. Ms. Gosselin's psychological and physical integrity were breached. There is little question that living with the constant threat of poverty is psychologically harmful. There is no dispute that Ms. Gosselin lived at times below the government's own standard of bare subsistence. In 1987, the monthly cost of proper nourishment was \$152. The guaranteed monthly payment to young adults was \$170. I cannot imagine how it can be maintained that Ms. Gosselin's physical integrity was not breached.

131 The sole remaining question is whether a reasonable person in Ms. Gosselin's position, apprised of all the circumstances, would perceive that her

même à l'égard des groupes qui occupent une position privilégiée dans la société.

Il se peut que des effets négatifs particulièrement graves, mesurés dans le cadre de l'évaluation du quatrième facteur contextuel à la troisième étape du test énoncé dans *Law*, permettent à eux seuls de qualifier une distinction de discriminatoire. Il est à tout le moins concevable que des effets négatifs suffisamment graves puissent indiquer à une personne raisonnable possédant une caractéristique personnelle quelconque, appartenant à un groupe quelconque, qu'elle est moins valorisée en tant que membre de la société. Par conséquent, même en convenant pour l'instant que les jeunes constituent généralement un groupe favorisé, une distinction qui porterait gravement atteinte aux droits fondamentaux des jeunes, et seulement des jeunes, serait jugée discriminatoire.

J'exposerai maintenant les faits portés à la connaissance de la Cour.

En conséquence de l'application de l'al. 29a), le régime législatif a exposé uniquement les adultes de moins de 30 ans à la menace de vivre en-deçà de ce que le gouvernement considérerait lui-même comme le niveau de subsistance. Les personnes admissibles à participer aux programmes n'ont pas pu, dans une proportion de 88,8 p. 100, hausser le montant de leurs prestations au niveau de celles des 30 ans et plus. Madame Gosselin était exposée au risque d'une grande pauvreté du seul fait qu'elle avait moins de 30 ans. Il y a eu atteinte à l'intégrité psychologique et physique de M^{me} Gosselin. Il ne fait aucun doute qu'il est psychologiquement préjudiciable de vivre avec la menace constante de la pauvreté. Il n'est pas contesté que M^{me} Gosselin a parfois vécu en-deçà du niveau de subsistance minimal fixé par le gouvernement même. En 1987, il en coûtait 152 \$ par mois pour se nourrir adéquatement. Le paiement mensuel garanti aux jeunes adultes s'élevait à 170 \$. Je ne peux imaginer comment il est possible de soutenir que l'intégrité physique de M^{me} Gosselin n'a pas été atteinte.

La seule question qui reste à trancher est de savoir si une personne raisonnable placée dans la situation de M^{me} Gosselin et informée de toutes les

dignity had been threatened. The reasonable claimant would have been informed of the legislature's intention to help young people enter the marketplace. She would have been informed that those 30 and over have more difficulty changing careers, and that those under 30 run serious social and personal risks if they do not enter the job market in a timely manner. She would have been told that the long-term goal of the legislative scheme was to affirm her dignity.

The reasonable claimant would also likely have been a member of the 88.8 percent who were eligible for the programs and whose income did not rise to the levels available to all adults 30 years of age and over. Even if she wished to participate in training programs, she would have found that there were intervals between the completion of one program and the starting of another, during which the amount of her social assistance benefit would have plunged. The reasonable claimant would have made daily life choices in the face of an imminent and severe threat of poverty. The reasonable claimant would likely have suffered malnourishment. She might have turned to prostitution and crime to make ends meet. The reasonable claimant would have perceived that as a result of her deep poverty, she had been excluded from full participation in Canadian society. She would have perceived that her right to dignity was infringed as a sole consequence of being under 30 years of age, a factor over which, at any given moment, she had no control. While individuals may be able to strive to overcome the detriment imposed by merit-based distinctions, Ms. Gosselin was powerless to alter the single personal characteristic that the government's scheme made determinative for her level of benefits.

The reasonable claimant would have suffered, as Ms. Gosselin manifestly did suffer, from discrimination as a result of the impugned legislative distinction. I see no other conclusion but that Ms. Gosselin would have reasonably felt that she was being less valued as a member of society than people 30 and

circonstances estimerait que sa dignité a été menacée. Le demandeur raisonnable aurait su que le législateur avait l'intention d'aider les jeunes à accéder au marché du travail. Il aurait également su que les 30 ans et plus ont davantage de difficulté à changer de carrière et que les moins de 30 ans courent de graves risques sociaux et personnels s'ils n'entrent pas sur le marché du travail en temps opportun. Enfin, il aurait été informé du fait que l'objectif à long terme du régime législatif était de renforcer sa dignité.

Le demandeur raisonnable aurait aussi probablement fait partie des 88,8 p. 100 de personnes qui étaient admissibles aux programmes et dont le revenu n'atteignait pas le niveau des prestations accordées à tous les adultes de 30 et plus. Même s'il avait voulu participer aux programmes de formation, il aurait constaté qu'il s'écoulait un délai entre la fin d'un programme et le début d'un autre et le montant de ses prestations d'aide sociale aurait chuté pendant ce délai. Le demandeur raisonnable aurait effectué des choix quotidiens pour contrer une menace imminente et grave de pauvreté. Il aurait probablement souffert de malnutrition. Il aurait pu se tourner vers la prostitution et le crime pour joindre les deux bouts. Le demandeur raisonnable aurait eu le sentiment qu'en raison de sa grande pauvreté, il avait été exclu d'une pleine participation à la société canadienne. Il aurait estimé que son droit à la dignité était violé pour le seul motif qu'il avait moins de 30 ans, alors qu'il n'était pas en mesure de faire quoi que ce soit, à quelque moment que ce soit, pour modifier ce facteur. Bien qu'une personne puisse faire des efforts pour surmonter le désavantage imposé par des distinctions fondées sur le mérite, M^{me} Gosselin n'avait pas le pouvoir de changer l'unique caractéristique personnelle qui, selon le régime législatif, était déterminante quant au niveau de ses prestations.

Le demandeur raisonnable aurait été victime de discrimination, comme ce fut manifestement le cas de M^{me} Gosselin, en raison de la distinction législative alléguée. Je n'ai d'autre choix que de conclure que M^{me} Gosselin devait avoir le sentiment raisonnable, d'une part, qu'elle était moins valorisée

132

133

over and that she was being treated as less deserving of respect.

(d) *Law's Other Factors*

134 Since I have concluded that finding an individual or group to have suffered a severe harm to a fundamental interest, as a result of a legislative distinction drawn on either an enumerated or analogous ground, is sufficient for a court to conclude that the distinction was discriminatory, it is unnecessary to discuss the remaining *Law* factors. I will, however, do so briefly.

135 In respect of the second factor, there should be a strong presumption that a legislative scheme which causes individuals to suffer severe threats to their physical and psychological integrity as a result of their possessing a characteristic which cannot be changed does not adequately take into account the needs, capacity or circumstances of the individual or group in question. In the present circumstances, the impugned legislation sought to alleviate young adults' experience of poverty by providing them with training. However, the reason that young adults experienced poverty was not a lack of training, but rather a lack of available employment. In any case, a legislative scheme that exposes the members of an enumerated or analogous category, and only those members, to severe poverty *prima facie* does not take into consideration the needs of that category's members.

136 In respect of the third factor, I would like to address an apparent confusion. *Law* states at para. 72:

An ameliorative purpose or effect which accords with the purpose of s. 15(1) of the *Charter* will likely not violate the human dignity of more advantaged individuals where the exclusion of these more advantaged individuals largely corresponds to the greater need or the different circumstances experienced by the disadvantaged group being targeted by the legislation.

This passage makes clear that the ameliorative purpose must be for the benefit of a group less advantaged than the one targeted by the impugned

comme membre de la société que les personnes de 30 ans et plus et, d'autre part, qu'elle était traitée comme si elle était moins digne de respect.

d) *Les autres facteurs énoncés dans l'arrêt Law*

Puisque j'ai conclu qu'il suffit qu'un tribunal soit d'avis qu'une personne ou un groupe a été victime d'une grave atteinte à un droit fondamental, en raison d'une distinction législative fondée sur un motif énuméré ou analogue, pour lui permettre de statuer que la distinction est discriminatoire, je n'ai pas à examiner les autres facteurs énoncés dans l'arrêt *Law*. J'en ferai cependant un survol.

En ce qui concerne le deuxième facteur, il devrait exister une forte présomption voulant qu'un régime législatif qui menace sérieusement l'intégrité physique et psychologique de certaines personnes, simplement parce qu'elles possèdent un attribut qui ne peut être changé, ne tienne pas adéquatement compte des besoins, des capacités et de la situation de la personne ou du groupe en cause. En l'espèce, la disposition contestée cherchait à réduire la pauvreté chez les jeunes adultes en leur offrant des programmes de formation. Cependant, la raison pour laquelle les jeunes adultes connaissaient la pauvreté n'était pas attribuable à un manque de formation, mais plutôt à un manque d'emplois. Quoi qu'il en soit, un régime législatif qui expose les membres d'une catégorie énumérée ou analogue, et seulement ceux-ci, à une grande pauvreté ne tient pas compte à première vue des besoins des membres de cette catégorie.

En ce qui concerne le troisième facteur, il semble exister une certaine confusion, que j'aimerais dissiper. L'arrêt *Law* affirme, au par. 72 :

Un objet ou un effet apportant une amélioration qui est compatible avec l'objet du par. 15(1) de la *Charte* ne violera vraisemblablement pas la dignité humaine de personnes plus favorisées si l'exclusion de ces personnes concorde largement avec les besoins plus grands ou la situation différente du groupe défavorisé visé par les dispositions législatives.

Ce passage établit clairement qu'un objectif d'amélioration doit être à l'avantage d'un groupe moins favorisé que celui visé par la distinction alléguée.

distinction. The relevant ameliorative purpose under the third factor is not defined with reference to the group that suffers the disadvantage imposed by the impugned distinction.

I stipulated above that youth do not suffer pre-existing disadvantage for the purpose of showing that in circumstances such as the present, a severe negative effect under the fourth factor would be sufficient to establish an infringement of dignity. I did not concede the point, nor do I believe that it should be conceded. The motivation behind the present legislative scheme was precisely to help a young adult population that was in disadvantaged circumstances. If 23 percent of young adults were unemployed by comparison with 14 percent of the general active population, and if an unprecedented number of young people were entering the job market at a time when federal social assistance programs were faltering, I fail to see how young adults did not suffer from a pre-existing disadvantage.

It may be argued that in the long view of history, young people have not suffered disadvantage, and therefore, for the purposes of an equality analysis, a court need not consider young people to suffer from pre-existing disadvantage. This is, however, inconsistent with a basic premise of discrimination law. In *Brooks, supra*, this Court held that a disadvantage need not be shared by all members of a group for there to be a finding of discrimination, if it can be shown that only members of that group suffered the disadvantage. This Court held that a distinction drawn on the basis of pregnancy could be found to discriminate against women, since although not all women would become pregnant, only women could. The same conclusion was reached in *Egan, supra*, where it did not matter whether the particular claimants would have made net gains by being included in the governmental pension regime at issue. What mattered was that where there was a disadvantage, it fell solely on the basis of sexual orientation.

L'objectif d'amélioration pertinent dont il est question dans le troisième facteur n'est pas défini par rapport au groupe qui est victime du désavantage imposé par la distinction contestée.

J'ai dit plus haut que les jeunes ne souffrent pas d'un désavantage préexistant dans le but de démontrer que l'existence d'un effet négatif grave selon le quatrième facteur suffirait, dans des circonstances comme celles qui nous occupent, pour établir une atteinte à la dignité. Je n'ai pas concédé ce point et je ne crois pas qu'il devrait l'être. La raison qui a poussé à l'origine le législateur à édicter le régime législatif actuel était précisément sa volonté d'aider une population de jeunes adultes se trouvant dans une situation défavorisée. Si le taux de chômage chez les jeunes adultes était de 23 p. 100 contre 14 p. 100 pour l'ensemble de la population active et si un nombre record de jeunes entrait sur le marché du travail à une époque où les programmes fédéraux d'aide sociale étaient chancelants, je ne vois pas comment on peut conclure que les jeunes adultes n'étaient pas victimes d'un désavantage préexistant.

Si on remonte assez loin dans le cours de l'histoire, on pourrait faire valoir que les jeunes ne sont pas victimes d'un désavantage et qu'un tribunal ne doit donc pas, dans le cadre d'un examen de l'égalité, les considérer victimes d'un désavantage préexistant. Cette prétention est toutefois incompatible avec un principe élémentaire du droit en matière de discrimination. Dans l'arrêt *Brooks*, précité, la Cour a statué qu'il n'est pas nécessaire que le désavantage frappe tous les membres d'un groupe pour qu'il y ait discrimination, à condition qu'il puisse être démontré que seuls des membres de ce groupe sont victimes du désavantage. La Cour a statué que l'on pouvait conclure qu'une distinction fondée sur la grossesse était discriminatoire envers les femmes parce que, bien que toutes les femmes ne soient pas ou ne deviennent pas enceintes, seules les femmes peuvent le devenir. La Cour est arrivée à la même conclusion dans *Egan*, précité, où la question de savoir si les demandeurs en cause auraient ou non réalisé un gain net du fait de leur inclusion dans le régime gouvernemental de pensions n'avait pas d'importance. Ce qui importait, c'était que le désavantage subi, le cas échéant, reposait uniquement sur l'orientation sexuelle.

137

138

- 139 A unique constellation of circumstances caused a crisis of unemployment, at the historical moment in question, which threatened human dignity in ways that were particularly grievous for young adults. Only youth would suffer from the long-term harms to self-esteem that attend not participating in the workforce at a young age. The reasoning in *Brooks*, *supra*, applied to the present circumstances should lead to the conclusion that while not all members of the class “young adults throughout time” suffered the particular threats to self-esteem that attend youth unemployment, only members of that class, or only “young adults at the relevant time”, did. Application of the reasoning in *Brooks* should lead to the conclusion that young adults suffered from a pre-existing disadvantage.
- Un ensemble unique de circonstances a provoqué une crise de l’emploi, à l’époque précise ici en cause, et cette crise menaçait de façon particulièrement grave la dignité humaine des jeunes adultes. Seuls les jeunes subiraient les effets négatifs à long terme sur leur estime de soi par suite de leur non-intégration à la population active à un jeune âge. Le raisonnement adopté dans *Brooks*, précité, appliqué aux circonstances de l’espèce, devrait mener à la conclusion que même si tous les membres de la catégorie des « jeunes adultes de toutes les époques » ne voyaient pas leur estime de soi menacée par le chômage des jeunes, seuls les membres de cette catégorie de personnes, ou de la catégorie des « jeunes adultes à l’époque en cause » étaient menacés. L’application du raisonnement suivi dans l’arrêt *Brooks* devrait mener à la conclusion que les jeunes adultes étaient touchés par un désavantage préexistant.
- 140 The breach of s. 15 was not justified under s. 1 and I concur entirely with my colleague Bastarache J.’s s. 1 analysis on this point.
- La violation de l’art. 15 n’était pas justifiée au regard de l’article premier et je souscris entièrement à l’analyse de mon collègue le juge Bastarache sur ce point.
- B. *Section 7*
- B. *L’article 7*
- 141 I concur in my colleague Arbour J.’s thorough analysis of s. 7 of the *Canadian Charter* and for the reasons she expresses, I agree that s. 29(a) of the Regulation does violate s. 7. I would, however, like to offer a clarification. It is true that the legislature is in the best position to make the allocative choices necessary to implement a policy of social assistance. For a wide variety of reasons, courts are not in the best position to make such choices, and this is why this Court has historically shown judicial deference to governments in these matters. See, e.g., *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342; *Reference re Public Schools Act (Man.)*, s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839; and *Eldridge*, *supra*.
- Je souscris à l’analyse approfondie que ma collègue le juge Arbour fait de l’art. 7 de la *Charte canadienne* et, pour les motifs qu’elle exprime, je suis d’avis que l’al. 29a) du Règlement contrevient à l’art. 7. J’aimerais toutefois apporter une précision. Certes, c’est le législateur qui est le mieux placé pour faire les choix d’affectation des ressources nécessaires à la mise en œuvre d’une politique d’aide sociale. Pour une vaste gamme de raisons, les tribunaux ne sont pas les mieux placés pour faire ces choix, et c’est pourquoi la Cour a historiquement fait preuve de retenue judiciaire envers les gouvernements en cette matière. Voir par exemple les arrêts *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839; et *Eldridge*, précité.
- 142 However, although governments should in general make policy implementation choices, other actors may aid in determining whether social programs are necessary. In the present case, the government
- Toutefois, bien qu’il revienne en général aux gouvernements de faire les choix qui concernent la mise en œuvre des politiques, d’autres acteurs peuvent aider à déterminer si des programmes sociaux

stated what it considered to be a minimal level of assistance but a claimant can also establish with adequate evidence what a minimal level of assistance would be. An analogy with the jurisprudence on minority language rights instruction may be helpful. In such cases, plaintiffs are able to establish whether “numbers warrant” the provision of minority language instruction even though legislatures and executives are generally given deference with respect to the operational choices that result in facilities being provided. See e.g., *Mahe, supra*. The same logic should apply in cases such as the present one.

As regards s. 1, I do not share my colleague Arbour J.’s contextual analysis in all its refinements (paras. 349-58), and prefer the approach to legislative context offered by Gonthier J. in *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68. The latter wrote (at para. 98):

The role of this Court, when faced with competing social or political philosophies and justifications dependent on them, is therefore to define the parameters within which the acceptable reconciliation of competing values lies. [Emphasis in original.]

Nonetheless, substantially for the reasons Arbour J. expressed as well as those of Robert J.A.’s dissent in the Quebec Court of Appeal, I agree that the present violation of s. 7 was not justified.

C. Section 7 and Section 15

In another context, s. 15 concerns informed my analysis of s. 7. This was appropriate because the provisions of the *Canadian Charter* are to be understood as mutually reinforcing (see, e.g., *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, at p. 326; *R. v. Tran*, [1994] 2 S.C.R. 951, at p. 976). In addition, the equality provision is of foundational importance in the *Canadian Charter*. As McIntyre J. wrote in *Andrews, supra*, at p. 185:

sont nécessaires. En l’espèce, le gouvernement a établi ce qu’il considérait être le niveau minimal d’aide, mais un demandeur peut aussi établir, au moyen d’une preuve suffisante, ce qui serait un niveau minimal d’aide. Il pourrait s’avérer utile d’établir une analogie avec la jurisprudence sur le droit à l’instruction dans la langue de la minorité. Dans ce type de cause, un demandeur peut établir si « le nombre justifie » la prestation de l’instruction dans la langue de la minorité, même si l’on fait généralement preuve de retenue envers la législature et l’exécutif pour ce qui est des choix opérationnels de fournir des établissements. Voir par exemple l’arrêt *Mahe*, précité. La même logique devrait s’appliquer dans les affaires semblables au présent pourvoi.

En ce qui concerne l’article premier, je ne souscris pas à l’analyse contextuelle exposée par ma collègue le juge Arbour dans toutes ses subtilités (par. 349-358) et je préfère aborder le contexte législatif selon la méthode exposée par le juge Gonthier dans *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519, 2002 CSC 68, par. 98 :

Face à des philosophies sociales ou politiques opposées et à des justifications fondées sur elles, la Cour est donc appelée à définir les paramètres d’une conciliation acceptable des différentes valeurs en cause. [Souligné dans l’original.]

Néanmoins je conviens, essentiellement pour les motifs exposés par le juge Arbour et par le juge Robert de la Cour d’appel du Québec, dans sa dissidence, que l’atteinte portée en l’espèce au droit garanti par l’art. 7 n’était pas justifiée.

C. Les articles 7 et 15

Dans un autre contexte, les préoccupations fondées sur l’art. 15 ont éclairé mon analyse de l’art. 7. Il s’agissait d’une démarche appropriée, car il faut considérer les dispositions de la *Charte canadienne* comme se renforçant mutuellement (voir par exemple, *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, p. 326; *R. c. Tran*, [1994] 2 R.C.S. 951, p. 976). En outre, la disposition garantissant l’égalité revêt une importance fondamentale dans la *Charte canadienne*. Pour reprendre les propos du juge McIntyre dans l’arrêt *Andrews*, précité, p. 185 :

143

144

The section 15(1) guarantee is the broadest of all guarantees. It applies to and supports all other rights guaranteed by the *Charter*.

Consequently, in *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, I brought the lens of the equality guarantee to the appellant's s. 7 claim to state-funded counsel in hearings where the Minister of Health and Community Services sought an extension of a custody order. I found that the claim could only be adequately addressed in light of the appellant's status as a single mother. I wrote (at para. 113):

This case raises issues of gender equality because women, and especially single mothers, are disproportionately and particularly affected by child protection proceedings. . . .

145 Conversely, in the present and similar fact situations, judicial interpretations of s. 15 can be informed by s. 7. To explain why, I revisit my reasons in *Egan*. I wrote (at para. 63):

[T]he nature, quantum and context of an economic prejudice or denial of such a benefit are important factors in determining whether the distinction from which the differing economic consequences flow is one which is discriminatory. If all other things are equal, the more severe and localized the economic consequences on the affected group, the more likely that the distinction responsible for these consequences is discriminatory within the meaning of s. 15 of the *Charter*.

If, as in the present case, a harm is visited uniquely upon members of an analogous or enumerated group and is severe enough to give rise to a s. 7 claim, then there will be *prima facie* grounds for a s. 15 claim. This conclusion must follow from the above s. 15 analysis, which places individuals' experience of discrimination at the centre of judicial attention.

La garantie offerte par le par. 15(1) est la plus générale de toutes. Elle s'applique et sert d'appui à tous les autres droits garantis par la *Charte*.

Par conséquent, dans l'arrêt *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, j'ai examiné sous l'éclairage de la garantie d'égalité la revendication fondée sur l'art. 7 que l'appelante avait déposée pour obtenir les services d'un avocat rémunéré par l'État au cours des audiences relatives à une demande de prorogation d'une ordonnance de garde présentée par le ministre de la Santé et des Services communautaires. J'ai conclu qu'il fallait tenir compte de la situation de mère célibataire de l'appelante pour trancher convenablement sa revendication. J'ai alors affirmé ce qui suit, au par. 113 :

La présente affaire soulève des questions relatives à l'égalité des sexes, car les femmes, notamment les mères célibataires, sont touchées, de façon disproportionnée et particulière, par les procédures relatives à la protection des enfants . . .

À l'inverse, en l'espèce et dans des affaires similaires, l'art. 7 peut éclairer l'interprétation judiciaire de l'art. 15. Pour expliquer mon raisonnement, je reprends ce que j'ai écrit dans l'arrêt *Egan*, par. 63 :

[L]a nature, l'importance et le contexte du préjudice économique ou de la négation de ce bénéfice sont des facteurs importants pour déterminer si la distinction qui entraîne ces conséquences économiques différentes est discriminatoire. Toutes autres choses étant par ailleurs égales, plus les conséquences économiques ressenties par le groupe touché sont graves et localisées, plus il est probable que la distinction qui en est la cause soit discriminatoire au sens de l'art. 15 de la *Charte*.

Si, comme en l'espèce, un préjudice ne touche que les membres d'un groupe analogue ou énuméré et est suffisamment grave pour donner ouverture à une demande fondée sur l'art. 7, il existera à première vue des motifs justifiant une revendication fondée sur l'art. 15. Cette conclusion découle nécessairement de l'analyse qui précède relativement à l'art. 15, laquelle place la discrimination ressentie par une personne au cœur de l'examen effectué par les tribunaux.

D. Section 45 of the Quebec Charter

I subscribe entirely to the exhaustive analysis of s. 45 of the *Quebec Charter* undertaken by Robert J.A. in his dissenting opinion in the Quebec Court of Appeal. For the reasons he expresses, I conclude as he does as to a violation of s. 45 of the *Quebec Charter* in the present case.

As Robert J.A. states (at p. 1092): [TRANSLATION] “Section 45 of the Quebec Charter thus bears a very close resemblance to article 11 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*”, which, as the Court of Appeal notes, para. 10 of the *Report on the Fifth Session* of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights further specifies as containing: “a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels [of subsistence needs and the provision of basic services]” (*ibid.*, at p. 1093).

I am also in agreement that the *Quebec Charter* [TRANSLATION] “was intended to establish a domestic law regime that reflects Canada’s international commitments” (p. 1099) and that (at p. 1101)

[TRANSLATION] the quasi-constitutional right guaranteed by section 45 to social and economic measures susceptible of ensuring an acceptable standard of living includes, at the very least, the right of every person in need to receive what Canadian society objectively considers sufficient means to provide the basic necessities of life.

III. Conclusion

In the result, I agree with the result reached by each of my colleagues Bastarache, Arbour and LeBel JJ. and would allow the appeal with costs throughout.

The following are the reasons delivered by

BASTARACHE J. (dissenting) —

I. Introduction

This case involves the constitutional review of a provision that existed in the regulations under

D. L'article 45 de la Charte québécoise

Je souscris entièrement à l'analyse exhaustive que le juge Robert de la Cour d'appel du Québec fait de l'art. 45 de la *Charte québécoise* dans son opinion dissidente. Pour les motifs qu'il exprime, je conclus, comme lui, à la violation en l'espèce des dispositions de l'art. 45 de la *Charte québécoise*.

Comme l'affirme le juge Robert de la Cour d'appel, à la p. 1092 : « L'article 45 de la charte québécoise montre ainsi une parenté irréfutable avec l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* », qui prévoit également, selon le par. 10 du *Rapport sur la cinquième session* du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, comme la Cour d'appel l'a mentionné, « l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel [des besoins de subsistance et la prestation de services de base] » (*ibid.*, p. 1093).

Je suis également d'avis que la *Charte québécoise* « a voulu établir un régime de droit interne qui reflète les engagements internationaux du Canada » (p. 1099) et que (à la p. 1101)

le droit quasi constitutionnel garanti par l'article 45 à des mesures sociales et économiques susceptibles d'assurer un niveau de vie décent comprend à tout le moins le droit pour toute personne dans le besoin d'obtenir ce que la société canadienne considère, de façon objective, comme des moyens suffisants pour subvenir aux nécessités essentielles de la vie.

III. Conclusion

En conséquence, je suis d'accord quant au résultat avec chacun de mes collègues les juges Bastarache, Arbour et LeBel et je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE BASTARACHE (dissident) —

I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur le contrôle de la constitutionnalité d'une disposition d'un règlement

146

147

148

149

150

Quebec's *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, between 1984 and 1989. That provision fixed the maximum benefits to be received by single adults under the age of 30 at a level approximately one third that of those 30 years of age and over.

151 The appellant has offered this Court a number of constitutional issues to consider. She claims, on behalf of herself and all single recipients of welfare in the province of Quebec who were under the age of 30 at some point between 1985 and 1989, that the benefits provision violates the right not to be deprived of security of the person under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ("Canadian Charter" or "Charter"), the right to equal treatment before and under the law, protected by s. 15 of the *Canadian Charter*, as well as the right to be provided with a decent level of support, guaranteed by s. 45 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 ("*Quebec Charter*").

152 In making her claim, the appellant is seeking a declaration from this Court that the provision was constitutionally invalid pursuant to s. 52 of the *Constitution Act, 1982* and s. 45 of the *Quebec Charter*, as well as damages in the amount of \$388,563,316 for benefits denied to the members of the appellant's group, pursuant to s. 24(1) of the *Canadian Charter* and the joint operation of ss. 45 and 49 of the *Quebec Charter*, from March 1985 to July 31, 1989.

153 In the end, I conclude that s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, violated the appellant's s. 15 right to equal benefit of the law, and that such discrimination was not justified under s. 1.

II. Legislative History

154 At issue in this case is the differential treatment of social assistance recipients under 30 years of age. This differential treatment is prescribed by s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*. To properly determine whether s. 29(a) is discriminatory, it is

d'application de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16. Suivant cette disposition, qui a été en vigueur de 1984 à 1989, les prestations maximales accordées aux bénéficiaires de moins de 30 ans vivant seuls correspondaient environ au tiers de celles accordées aux personnes de 30 ans et plus.

L'appelante a demandé à notre Cour d'examiner un certain nombre de questions constitutionnelles. En son nom et au nom de toutes les personnes seules qui recevaient de l'aide sociale au Québec et qui avaient moins de 30 ans au cours de la période de 1985 à 1989, elle soutient que la disposition touchant les prestations porte atteinte au droit des bénéficiaires à la sécurité de leur personne que garantit l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte canadienne* » ou la « *Charte* »), au droit à l'égalité devant la loi protégé par l'art. 15 de la *Charte canadienne*, ainsi qu'au droit à des mesures d'assistance susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, garanti par l'art. 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12 (la « *Charte québécoise* »).

Dans son action, l'appelante demande à notre Cour de déclarer la disposition contestée invalide par application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de l'art. 45 de la *Charte québécoise*, et de lui accorder, en vertu du par. 24(1) de la *Charte canadienne* et par l'effet conjugué des art. 45 et 49 de la *Charte québécoise*, des dommages-intérêts de 388 563 316 \$ au titre des prestations qui, de mars 1985 au 31 juillet 1989, ont été refusées aux membres du groupe dont elle fait partie.

En définitive, j'estime que l'al. 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, a porté atteinte au droit de l'appelante à l'égalité de bénéfice de la loi que lui garantit l'art. 15, et que la discrimination résultant de cette atteinte n'était pas justifiée au regard de l'article premier.

II. L'historique législatif

Le point litigieux en l'espèce est le traitement différent réservé aux bénéficiaires d'aide sociale âgés de moins de 30 ans. Ce traitement différent est prescrit par l'al. 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*. Pour être en mesure de déterminer si cet alinéa a un

necessary to look at the section in its historical context as well as the context of its governing legislation and regulations.

The *Social Aid Act* of 1984 grew out of reforms to Quebec social policy that dated back to the late 1960s. The first *Social Aid Act* in Quebec was brought into force in 1970. Prior to that time, Quebec social policy focussed, through a variety of legislative Acts, on the needs of those citizens who were unable to work. The guiding principle for this combination of Acts was that the more incapable one was of working, the greater one's benefits would be. Even at that time, however, some benefits were provided to able-bodied persons. Under this regime, distinctions were made and benefits were based on whether or not one lived with one's parents, and whether one was under 30 years of age. For instance, under the pre-1970 law, a person under 30 who lived with his or her parents would receive \$30 a month, while a person who lived on his or her own would receive \$55. For those 30 and over, the benefits also varied based on whether they lived in a rural or urban setting. A person 30 and over living alone in the city would be eligible for a \$65 benefit, while one living with a parent would receive only \$55.

The reforms of 1969-1970 sought to change the foundational principles of Quebec social policy, moving from a regime based on degree of incapacity to one based on need. Despite this emphasis on need, the distinction between those under 30 and those 30 and over was maintained and incorporated into the new legislation. Whereas the benefits of those 30 and over varied depending on whether or not they lived with their parents (from \$75 to \$106), those under 30 received only the \$75 amount. In other words, those under 30 were deemed to be living with their parents, regardless of their actual circumstances.

caractère discriminatoire, il est nécessaire de l'examiner dans son contexte historique ainsi que dans le contexte de la législation et de la réglementation pertinentes.

La *Loi sur l'aide sociale* de 1984 est le fruit de réformes apportées en matière de politique sociale au Québec à la fin des années 60. Au Québec, la première *Loi sur l'aide sociale* est entrée en vigueur en 1970. Jusque-là, la politique sociale du Québec s'était attachée, par diverses mesures législatives, à répondre aux besoins des citoyens inaptes au travail. Le principe directeur de ce train de mesures était le suivant : plus la personne était inapte au travail, plus ses prestations étaient élevées. Cependant, même durant cette période, des personnes physiquement aptes au travail recevaient certaines prestations. Ce régime établissait des distinctions et le montant des prestations variait selon que le bénéficiaire vivait ou non chez ses parents ou selon qu'il était ou non âgé de moins de 30 ans. Par exemple, en vertu du régime législatif antérieur à 1970, les personnes de moins de 30 ans vivant chez leurs parents recevaient 30 \$ par mois, alors que celles vivant seules touchaient 55 \$. Pour les bénéficiaires de 30 ans et plus, le montant des prestations variait également selon que la personne vivait en milieu rural ou en milieu urbain. Les personnes de 30 ans et plus vivant seules en milieu urbain avaient droit à des prestations de 65 \$, alors que celles habitant avec leurs parents ne recevaient que 55 \$.

Les réformes de 1969 et 1970 visaient à modifier les principes fondamentaux de la politique sociale du Québec, et substituaient à un régime fondé sur le degré d'inaptitude un régime axé sur les besoins. Même si on mettait désormais l'accent sur les besoins, la distinction entre les personnes de moins de 30 ans et celles de 30 ans et plus était maintenue et incorporée à la nouvelle législation. Alors que les prestations touchées par les personnes de 30 ans et plus variaient (de 75 \$ à 106 \$) selon qu'elles vivaient ou non chez leurs parents, les personnes de moins de 30 ans ne recevaient que 75 \$. En d'autres mots, les personnes de moins de 30 ans étaient présumées vivre chez leurs parents, indépendamment de leur situation réelle.

155

156

157 Over the course of the next decade, the benefits for those 30 or over grew at a much faster rate than those for single persons under 30. Apart from several slight adjustments, the under-30 benefits remained stable, while the reforms of 1974 increased the benefits for those 30 and over by 45 percent. Other amendments made in 1975 indexed benefits for those 30 and over to the rate of inflation. By the time the under-30 benefits were indexed, in 1979, they had fallen to 36 percent of those of a similarly situated person 30 and over. In 1969, they had represented 84 percent of the full amount.

158 In the early 1980s, the Quebec government, responding to a deep and long-lasting crisis in the North American economy, once again considered reforming its *Social Aid Act*. Between 1981 and 1983, unemployment in Quebec had skyrocketed from traditional levels of around 8 percent to approximately 14 percent. Among young people, the levels of unemployment were even more pronounced. Youth unemployment in 1982 was 23 percent. The difference between youth unemployment and the rate for the general population had never been higher. During this period, the government was also concerned by a change in the composition of social assistance recipients. Between 1975 and 1983, the number of people under 30 on social assistance rose six-fold, to 85 000. This resulted in the proportion of social assistance recipients under 30 rising from 3 to 12 percent. The government was also witnessing an increase in the percentage of able-bodied recipients; it went from 41 percent in 1974 to 75 percent in 1983. At the same time, the government was seeing an increase in the number of recipients with a relatively high level of education.

159 In response to this grim picture, the government chose to focus on providing young people with the skills and education required for them to get jobs. At the centre of this new approach were three new programs designed to provide people on social assistance with work experience and education. These

Au cours de la décennie qui a suivi, les prestations accordées aux personnes de 30 ans et plus ont progressé à un rythme beaucoup plus rapide que celles accordées aux personnes de moins de 30 ans. Exclusion faite de plusieurs ajustements mineurs, les prestations accordées à ces dernières sont demeurées stables, alors que les réformes de 1974 ont majoré de 45 p. 100 les prestations des 30 ans et plus. D'autres modifications apportées en 1975 ont eu pour effet d'indexer sur le taux d'inflation les prestations des 30 ans et plus. Lorsqu'elles ont été indexées en 1979, le montant des prestations accordées aux moins de 30 ans ne représentait que 36 p. 100 de celles touchées par les 30 ans et plus dans la même situation. En 1969, elles s'élevaient à 84 p. 100 du plein montant.

Au début des années 80, en réponse à une longue et profonde crise économique en Amérique du Nord, le gouvernement du Québec a de nouveau envisagé de réformer sa *Loi sur l'aide sociale*. De 1981 à 1983, le taux de chômage au Québec, qui oscillait normalement aux alentours de 8 p. 100, avait grimpé en flèche, s'établissant approximativement à 14 p. 100. Chez les jeunes, il était encore plus élevé, atteignant 23 p. 100 en 1982. L'écart entre le taux de chômage chez les jeunes et celui de l'ensemble de la population n'avait jamais été aussi grand. Durant cette période, le gouvernement était également préoccupé par le changement dans la composition du groupe des bénéficiaires d'aide sociale. De 1975 à 1983, le nombre de bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans avait sextuplé, atteignant 85 000, faisant passer leur pourcentage de 3 à 12 p. 100. De plus, le gouvernement avait observé un accroissement du nombre des prestataires physiquement aptes au travail, dont le pourcentage avait grimpé de 41 p. 100 en 1974 à 75 p. 100 en 1983. À la même époque, le gouvernement avait constaté une hausse du nombre de bénéficiaires d'aide sociale possédant un niveau de scolarité relativement élevé.

Devant ce sombre tableau, le gouvernement a décidé de s'attacher à fournir aux jeunes les moyens d'acquérir les compétences et les connaissances requises pour se trouver un emploi. Cette nouvelle approche reposait sur trois nouveaux programmes destinés à offrir aux bénéficiaires formation et

programs were, quite practically, entitled Remedial Education, Community Work and On-the-job Training. Under s. 29(a) of the new Regulation, social assistance beneficiaries under 30 would continue to receive a lower level of support (as of 1987 they received \$170 per month) than their older counterparts (who were receiving \$466 per month), but could have their benefits raised by participating in one of these programs.

The Remedial Education Program was designed to help social assistance recipients return to school to get their high school diploma. For admission to the program, one had to be a recipient of social assistance who had been out of school for more than nine months and who had been financially independent of his or her parents for at least six months. There is evidence that the illiterate were also excluded. While participating in a Remedial Education Program, the beneficiary would receive an increase of \$196 per month in his or her social assistance benefits; the participant under 30 years of age was therefore left with \$100 less than the base amount for the social assistance beneficiary 30 and over.

The On-the-job Training Program was designed to provide social assistance recipients with real job experience. A participant would be paired with a private or public organization and work for it on a full-time basis. During that time, he or she would receive specialized training. In order to qualify for this program, the potential participant must have been out of school for at least 12 months. Holders of CEGEP or university degrees were excluded from the program. This placement would last one year. During the time that they participated, social assistance beneficiaries would receive an increase of \$296 in their benefits, \$100 of which was paid by their employer. This increase would leave a person under 30 with the same amount of benefits per month as the base amount for a person 30 and over.

In the Community Work Program, social assistance beneficiaries were paired with community organizations or governmental agencies in order

expérience professionnelle. Ces programmes étaient appelés, fort pertinemment : Rattrapage scolaire, Travaux communautaires et Stages en milieu de travail. En vertu de l'al. 29a) du nouveau Règlement, les bénéficiaires de moins de 30 ans continuaient de recevoir une aide inférieure (ils recevaient 170 \$ par mois en 1987) à celle accordée à leurs aînés (qui recevaient 466 \$ par mois), mais ils pouvaient faire hausser leurs prestations en participant à l'un de ces programmes.

Le programme Rattrapage scolaire visait à permettre aux bénéficiaires d'aide sociale de retourner aux études afin qu'ils obtiennent leur diplôme d'études secondaires. Pour être admissibles à ce programme, les candidats devaient être des bénéficiaires d'aide sociale qui avaient abandonné leurs études depuis plus de neuf mois et être financièrement indépendants de leurs parents depuis au moins six mois. La preuve révèle que les personnes analphabètes étaient elles aussi exclues. Les bénéficiaires qui participaient à ce programme voyaient leurs prestations d'aide sociale être haussées de 196 \$ par mois; les participants de moins de 30 ans touchaient donc 100 \$ de moins que le montant de base accordé aux bénéficiaires de 30 ans et plus.

Le programme Stages en milieu de travail quant à lui visait à fournir aux bénéficiaires d'aide sociale de véritables expériences de travail. Le participant était jumelé à un organisme privé ou public pour lequel il travaillait à temps plein. Durant cette période, il recevait une formation spécialisée. Afin d'être admissible à ce programme, le candidat devait avoir quitté les études depuis au moins 12 mois. Les personnes possédant un diplôme d'études collégiales (CÉGEP) ou universitaires étaient exclues de ce programme. Le stage durait un an. Au cours de cette période, les prestations d'aide sociale du bénéficiaire étaient haussées de 296 \$, dont une tranche de 100 \$ était payée par son employeur. Cet accroissement permettait aux personnes de moins de 30 ans de toucher une somme égale au montant de base accordé aux personnes de 30 ans et plus.

Dans le cadre du programme Travaux communautaires, le bénéficiaire d'aide sociale était jumelé à un organisme communautaire ou gouvernemental

160

161

162

to complete simple tasks. The goal of this program was to provide more rudimentary work-related skills, such as learning to show up on time, to dress properly for work, to file documents and to answer the telephone. Priority for admission to the program was given to those who had been on social assistance for at least one year. As in the case of the On-the-job Training Program, participants received a \$296 increase in their benefits, \$100 of which was paid by the community organization or government agency.

163 While all three of these programs were ostensibly designed for social assistance recipients under 30, at least one of the programs was in fact open to some persons 30 and over, who received the same increase in their benefits when they participated. Thus, a recipient under 30 would never receive the same amount as some similarly situated persons 30 and over, since the older person would receive the same extra benefit over and above the base benefit.

III. Factual Background

164 It was under this legislative and regulatory framework that the claimant and class representative in this case, Ms. Gosselin, received assistance between 1984 and her 30th birthday, in 1989. Louise Gosselin was born on July 9, 1959. Her life has not been an easy one. Much of her formative years was spent moving back and forth between her mother's home and various centres d'accueil and foster homes. Health problems, both physical and psychological, also constituted a burden. Despite her desire to finish school, her attempts always seemed to come up short.

165 On the job market, Ms. Gosselin's success was not any more marked. At various times she worked as a nurse's assistant and a waitress but, owing to physical or mental exhaustion, these jobs never

pour lequel il accomplissait des tâches simples. Ce programme visait à permettre aux participants d'acquérir des habiletés professionnelles plus rudimentaires : apprendre à être ponctuel, à se vêtir correctement pour aller travailler, à classer des documents et à répondre au téléphone. L'admissibilité au programme était accordée en priorité aux personnes qui recevaient de l'aide sociale depuis au moins un an. Tout comme dans le cas du programme Stages en milieu de travail, les participants recevaient des prestations supplémentaires de 296 \$, dont une partie — 100 \$ — était versée par l'organisme communautaire ou gouvernemental.

Bien que ces trois programmes aient manifestement été conçus pour les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans, il demeure qu'au moins un de ces programmes était également offert à certaines personnes âgées de 30 ans et plus, qui bénéficiaient elles aussi de la même majoration de leurs prestations, lorsqu'elles y participaient. Par conséquent, les bénéficiaires de moins de 30 ans ne recevaient jamais la même somme que certaines personnes de 30 ans et plus se trouvant dans une situation analogue, puisque celles-ci recevaient également la prestation supplémentaire en sus de leur prestation de base.

III. Les faits

C'est pendant que ce régime législatif et réglementaire était en vigueur que la demanderesse et représentante du groupe en l'espèce, M^{me} Gosselin, a reçu de l'aide sociale, soit de 1984 jusqu'à la date de son trentième anniversaire de naissance, en 1989. Louise Gosselin est née le 9 juillet 1959. Elle n'a pas eu la vie facile. Durant la majeure partie de sa période de développement, elle a été ballottée entre la maison de sa mère et divers centres d'accueil et foyers nourriciers. Des problèmes de santé, tant du point de vue physiologique que psychologique, ajoutaient également à son fardeau. Malgré son désir de terminer l'école, ses efforts en ce sens semblent avoir toujours été infructueux.

Madame Gosselin n'a pas eu davantage de succès sur le marché du travail. À divers moments, elle a travaillé comme aide-infirmière et serveuse, mais à cause d'épuisement physique ou mental, elle n'a

lasted for long. Suicides were attempted, alcohol was abused, jobs were hard to come by, and depression ensued. Thus, from the time she was 18 Ms. Gosselin was, for the most part, reliant on social assistance — as was her mother, with whom she often lived.

In March of 1985, at the age of 25, Ms. Gosselin contacted her local CLSC (local community service centre) to find out how she might go about finding friends her own age. It was at that time that she was first informed of a program known as “Community Work”. In May 1985, she applied and was accepted into the program, working for an organization called “Réveil des assistés sociaux”. Through this program she became involved in various committees in which she learned about social assistance law and about the types of programs that were available to assist her. Her participation in the program helped her to meet people and to have more social interactions. However, the program only lasted one year. After she had completed it, she fell back onto the reduced amount and was forced to move back in with her mother. No one suggested another program to her.

Living with her mother at the age of 27 was not a comfortable situation; Ms. Gosselin hoped desperately that her luck would turn around. In October of 1986, she was forced, following a change in the building’s by-laws, to move out of her mother’s one-bedroom apartment. She lived in a variety of rooming houses, and maisons d’accueil, where she faced various types of harassment. At one point, she was able to get a job cleaning homes, but was unable to continue after she was overcome with the fear of being fired. She reluctantly moved back in with her mother.

In November of 1986, she was granted a medical certificate due to her mental state; this allowed her

jamais gardé ces emplois pendant longtemps. Elle a tenté à quelques reprises de se suicider, elle a fait une consommation abusive d’alcool, elle a éprouvé de la difficulté à trouver du travail et elle a souffert de dépression. Par conséquent, à partir de l’âge de 18 ans, M^{me} Gosselin a, la plupart du temps, vécu de l’aide sociale — tout comme sa mère avec qui elle a souvent habité.

En mars 1985, alors âgée de 25 ans, M^{me} Gosselin s’est adressée à son CLSC (centre local de services communautaires) pour demander comment elle pourrait se faire des amis de son âge. C’est à ce moment qu’elle a été mise au courant de l’existence du programme « Travaux communautaires ». En mai 1985, à la suite de sa demande de participation à ce programme, elle a travaillé pour un organisme appelé « Réveil des assistés sociaux ». Dans le cadre de ce programme, elle a commencé à participer aux activités de divers comités, acquérant ainsi des connaissances sur le droit relatif à l’aide sociale et sur les divers programmes existants en la matière et susceptibles de l’aider. Sa participation à ce programme lui a permis de rencontrer des gens et de profiter de plus d’occasions d’interaction sociale. Toutefois, ce programme ne durait qu’un an. Au terme de sa participation à ce programme, ses prestations ont été ramenées à la somme qu’elle recevait avant et elle a dû retourner vivre chez sa mère. Personne ne lui a suggéré de participer à un autre programme.

Le fait, à 27 ans, de vivre avec sa mère n’était pas une situation facile. Madame Gosselin espérait désespérément que sa chance tourne. En octobre 1986, à la suite d’une modification du règlement intérieur de l’immeuble qu’habitait sa mère, elle fut contrainte de quitter l’appartement de celle-ci, qui comptait une seule chambre à coucher. Elle a ensuite vécu dans des maisons de chambres et des maisons d’accueil où elle a subi divers types de harcèlement. À un certain moment, elle a décroché un poste de femme de ménage à domicile qu’elle a toutefois été incapable de continuer à occuper, ne pouvant surmonter la crainte d’être congédiée. À contrecœur, elle a de nouveau emménagé chez sa mère.

En novembre 1986, elle a obtenu un certificat médical en raison de son état psychologique, ce

166

167

168

to collect the full benefit under the regulations. She moved out of her mother's apartment in December of that year. A few months later, by happenstance, her father's neighbour offered to arrange a placement for her at Revenu Travail-Quebec as part of the On-the-job Training Program. She worked there for three months, before switching placements to work at a pet store, where she had wanted to work because of her love of animals. Unfortunately, allergies quickly became a problem and she had to leave after only a couple of weeks.

169 At this point, she fell back onto the reduced benefit and was hospitalized at a psychiatric hospital for two months. Released from the hospital in January 1988, she was once again considered able-bodied and allocated the reduced benefit. She moved through several rooming homes, paying \$170 per month for rent while receiving only \$188 per month in benefits. In March of 1988, she got her own apartment, paying a rent of \$235 per month. To pay for it, she cleaned homes, earning extra money. In order to make ends meet, she ate most of her meals at her mother's house, but sometimes had to resort to soup kitchens. In May of 1988, she hurt her back and was granted a medical certificate.

170 In September of 1988, she enrolled in the Remedial Education Program and went back to school. While this raised her benefits to \$100 less than the base amount, she was terrified that she would not succeed and would be forced back onto the reduced rate. After paying her rent and phone, she was left with only \$150 per month, which she had to stretch scrupulously in order to buy food and bus tickets. Finally, in July of 1989, she turned 30 and was allocated the full social assistance benefit. When that benefit was added to the money she received for participating in the Remedial Education Program, her total monthly benefits rose to \$739 per month.

qui lui a permis de percevoir le plein montant des prestations prévu par le règlement. Elle a quitté l'appartement de sa mère en décembre. Quelques mois plus tard, par hasard, le voisin de son père l'a aidée à obtenir un stage à Revenu Travail-Québec dans le cadre du programme Stages en milieu de travail. Elle y est restée pendant trois mois et a ensuite commencé à travailler dans une animalerie où elle avait voulu travailler en raison de son amour pour les animaux. Malheureusement, elle a commencé à souffrir d'allergies et a dû quitter ce travail après seulement quelques semaines.

Elle a alors recommencé à toucher des prestations réduites et été hospitalisée dans un établissement psychiatrique pendant deux mois. Après avoir obtenu son congé de l'hôpital en janvier 1988, elle a à nouveau été considérée physiquement apte au travail et s'est vue accorder les prestations réduites. Elle a vécu dans plusieurs maisons de chambres, où elle payait un loyer mensuel de 170 \$, alors que ses prestations ne s'élevaient qu'à 188 \$. En mars 1988, elle a loué son propre appartement, dont le loyer mensuel était de 235 \$. Pour le payer, elle faisait des ménages pour ajouter à son revenu. Afin de joindre les deux bouts, elle prenait la plupart de ses repas chez sa mère, mais devait parfois aller dans des cuisines populaires. En mai 1988, elle s'est blessée au dos et a obtenu un certificat médical.

En septembre 1988, M^{me} Gosselin s'est inscrite au programme Rattrapage scolaire et est retournée à l'école. Bien que cette mesure ait eu pour effet de faire hausser ses prestations, qui étaient alors inférieures de 100 \$ au montant de base, elle était terrifiée à l'idée d'échouer et d'être contrainte de nouveau de toucher les prestations réduites. Après avoir payé le loyer et les frais de téléphone, il ne lui restait que 150 \$ par mois, somme qu'elle devait dépenser parcimonieusement pour s'acheter de la nourriture et des billets d'autobus. Finalement, en juillet 1989, elle a eu 30 ans et a eu droit au plein montant de l'aide sociale, somme qui, majorée de celle qui lui était versée au titre de sa participation au programme Rattrapage scolaire, a fait grimper ses prestations mensuelles à 739 \$.

IV. Relevant Statutory and Constitutional Provisions

Social Aid Act, R.S.Q., c. A-16, as amended by *An Act to amend the Social Aid Act*, S.Q. 1984, c. 5 (repealed by *An Act respecting income security*, S.Q. 1988, c. 51, s. 92)

5. . . .

Ordinary needs are food, clothing, household and personal requirements and any other costs relating to the habitation of a house or lodging.

All other needs are special needs.

6. Social aid shall meet the ordinary and special needs of any family or individual lacking means of subsistence.

11. The Minister may propose a recovery plan to a family or individual who is receiving or who applies for social aid.

The recovery plan may include, in particular, the participation of an individual or a member of a family in a program of work activities or a training program established by the Minister in view of developing the recipient's qualifications for an employment.

The criteria of eligibility to a program established under the second paragraph may take the recipient's age into account.

11.1 The Government, by regulation, shall designate to which work activities programs or training programs sections 11.2 to 11.4 apply.

11.2 In the case of an individual or a family having no dependent child, needs relating to a recipient's participation in a designated program are special needs to the extent determined by regulation for each program.

In all other cases, needs described in the first paragraph are special needs to the extent determined by the Minister for each recipient, but not in excess of the amount determined by regulation.

31. In addition to the other regulatory powers assigned to it by this act, the Gouvernement [*sic*], subject to the provisions of this act, may make regulations respecting:

IV. Les dispositions législatives et constitutionnelles pertinentes

Loi sur l'aide sociale, L.R.Q., ch. A-16, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, L.Q. 1984, ch. 5 (abrogée par la *Loi sur la sécurité du revenu*, L.Q. 1988, ch. 51, art. 92)

5. . . .

Sont des besoins ordinaires la nourriture, le vêtement, les nécessités domestiques et personnelles ainsi que les autres frais afférents à l'habitation d'une maison ou d'un logement.

Tous les autres besoins sont des besoins spéciaux.

6. L'aide sociale comble les besoins ordinaires et spéciaux d'une famille ou personne seule qui est privée de moyens de subsistance.

11. Le ministre peut proposer un plan de relèvement à une famille ou à une personne seule qui reçoit l'aide sociale ou en fait la demande.

Ce plan de relèvement peut notamment comprendre la participation d'une personne seule ou d'un membre d'une famille à un programme d'activités de travail ou de formation établi par le ministre en vue de développer l'aptitude des bénéficiaires à occuper un emploi.

Les critères d'admissibilité à un tel programme peuvent tenir compte de l'âge du bénéficiaire.

11.1 Le gouvernement désigne par règlement les programmes d'activités de travail ou de formation auxquels s'appliquent les articles 11.2 à 11.4.

11.2 Dans le cas d'une personne seule ou d'une famille sans enfant à charge, les besoins relatifs à la participation d'un bénéficiaire à un programme désigné constituent des besoins spéciaux dans la mesure déterminée par règlement pour chaque programme.

Dans les autres cas, ils constituent des besoins spéciaux dans la mesure déterminée par le ministre pour chaque bénéficiaire, sans toutefois excéder le montant déterminé par règlement.

31. En outre des autres pouvoirs de réglementation qui lui sont conférés par la présente loi, le gouvernement peut, sous réserve des dispositions de la présente loi, adopter des règlements concernant :

(e) the extent to which the ordinary needs of a family or individual may be met through social aid and the methods whereby such needs must be proven and appraised; in determining what the aid shall be, account may be taken of the age or capacity for work of an individual or of the members of a family having no dependent children, having had no children who are deceased, or the fact that a family or individual is living with a relative or a child;

Regulation respecting social aid, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1

(This is the text of the pertinent sections of the Regulation as it appeared on April 17, 1985.)

23. The ordinary needs of a household shall be determined in terms of its members, each month, according to the following scale:

<i>Adults</i>	<i>Dependent children</i>	<i>Ordinary needs</i>
1	0	357 \$
1	1	488
1	2 and over	526
2	0	568
2	1	615
2	2 and over	651

However, the ordinary needs can be accorded only insofar as the costs a household incurs for lodging on a monthly basis within the meaning of section 27 are equal to or greater than 85 \$ for a family and 65 \$ for a single person. The ordinary needs are reduced by the amount by which these costs fall short of these amounts.

29. Aid for ordinary needs shall not exceed:

(a) 121 \$ per month, in the case of an individual capable of working and less than 30 years of age;

(b) twice the monthly amount prescribed in subparagraph *a* for a family without dependent children, where both consorts are able-bodied and under 30 years of age.

In the case of a family without children receiving uninterrupted aid following an application made before 1 July 1984, subparagraph *b* of the first paragraph does not apply if the said family had a child who died before 1 July 1984.

e) la mesure dans laquelle les besoins ordinaires d'une famille ou d'une personne seule peuvent être comblés au moyen de l'aide sociale et les méthodes suivant lesquelles ces besoins doivent être prouvés et évalués; dans la détermination de l'aide, il peut être tenu compte de l'âge, de l'aptitude au travail d'une personne seule ou des membres d'une famille sans enfant à charge ou n'en ayant pas eu qui soit décédé, ainsi que du fait qu'une famille ou une personne seule vit chez un parent ou un enfant;

Règlement sur l'aide sociale, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1

(Ceci est le texte des articles pertinents du Règlement au 17 avril 1985.)

23. Les besoins ordinaires d'un ménage sont établis en fonction des personnes qui le composent, chaque mois, d'après les barèmes qui suivent :

<i>Adultes</i>	<i>Enfants à charge</i>	<i>Besoins ordinaires</i>
1	0	357 \$
1	1	488
1	2 et plus	526
2	0	568
2	1	615
2	2 et plus	651

Cependant, les besoins ordinaires ne peuvent être accordés que dans la mesure où les frais qu'un ménage encourt pour se loger sur une base mensuelle au sens de l'article 27 sont égaux ou supérieurs à 85 \$ pour une famille et à 65 \$ pour une personne seule. Les besoins ordinaires sont réduits de la somme par laquelle ces frais sont inférieurs à ces montants.

29. L'aide pour besoins ordinaires ne peut excéder :

a) 121 \$ par mois, pour une personne seule apte au travail et de moins de 30 ans;

b) 2 fois le montant prévu au paragraphe *a* par mois, pour une famille sans enfant à charge, si les deux conjoints sont aptes au travail et ont moins de 30 ans.

Dans le cas d'une famille sans enfant qui reçoit de l'aide sans interruption suite à une demande faite avant le 1^{er} juillet 1984, le paragraphe *b* du premier alinéa ne s'applique pas si cette famille a eu un enfant qui est décédé avant le 1^{er} juillet 1984.

For the month in which the application was made, the amounts prescribed in the first paragraph represent the ordinary needs of the household. The latter are apportioned in the manner indicated in section 10.

35.0.1 Sections 11.2 to 11.4 of the Act shall apply to the following programs established by the Minister under section 11 of the Act:

- (a) On-the-job Training Program;
- (b) Community Work Program.

Section 11.2 of the Act shall also apply to the Remedial Education Program.

35.0.2 In order to develop employability, an amount of 150 \$ is granted to the single person or to the adult of a family without dependent children for a complete month during which he participates in a program subject to section 35.0.1.

In the case of a participant in the Remedial Education Program whose work load established by the school is less than 60 hours per month, an amount of 150 \$ is deducted on the basis of the number of hours of work in relation to 60.

35.0.5 The amount provided in section 35.0.2 or determined by the Minister under section 35.0.3, except for child care expenses, is reduced on the basis of unauthorized hours of absence under programs subject to section 35.0.1 for the said month with respect to the required hours of participation.

In the case of the Remedial Education Program, the deduction is established according to unauthorized hours of absence from classes under this program with respect to the monthly number of class hours.

35.0.6 No reduction is made when the unauthorized hours of absence do not exceed 5 % of the hours of participation established for a participant during the month.

35.0.7 The aid shall also meet the cost required by a person attending a vocational training course that makes this person eligible for an allowance under the National Vocational Training Program Act (S.C., 1980-81-82-83, c. 109).

This cost is equal to the amount of the allowance paid, as reduced under subparagraph *f* of section 40.

For recipients covered by section 29, the cost is equal to the same amount less the difference between ordinary needs under section 23 and the amount prescribed in section 29.

However, it shall not exceed:

Pour le mois de la demande, les montants prévus au premier alinéa représentent les besoins ordinaires du ménage. Ceux-ci sont fractionnés de la manière indiquée à l'article 10.

35.0.1 Les articles 11.2 à 11.4 de la Loi s'appliquent aux programmes suivants établis par le ministre en vertu de l'article 11 de la Loi :

- a) le programme Stages en milieu de travail;
- b) le programme Travaux communautaires.

L'article 11.2 de la Loi s'applique en outre au programme Rattrapage scolaire.

35.0.2 En vue de développer son aptitude à occuper un emploi, un montant de 150 \$ est versé à la personne seule ou à l'adulte d'une famille sans enfant à charge pour un mois complet de participation à un programme visé à l'article 35.0.1.

Dans le cas d'un participant au programme Rattrapage scolaire dont la charge de travail établie par l'institution scolaire est inférieure à 60 heures par mois, le montant de 150 \$ est réduit au prorata du nombre d'heures de charge de travail par rapport à 60.

35.0.5 Le montant prévu à l'article 35.0.2 ou déterminé par le ministre en vertu de l'article 35.0.3, sauf quant aux frais de garde, est réduit au prorata des heures d'absence non autorisée en vertu des programmes visés à l'article 35.0.1 au cours de ce mois par rapport aux heures de participation exigées.

Dans le cas du programme Rattrapage scolaire, la réduction est établie en fonction des heures d'absence non autorisée aux cours en vertu de ce programme par rapport au nombre d'heures de cours par mois.

35.0.6 Aucune réduction n'est faite si les heures d'absence non autorisée ne totalisent pas plus de 5 % des heures de participation fixées pour un participant au cours de ce mois.

35.0.7 L'aide comble également le coût nécessité par le fait qu'une personne suive un cours de formation professionnelle qui la rend admissible à une allocation visée dans la Loi constituant un programme national de formation professionnelle (S.C., 1980-81-82-83, chap. 109).

Ce coût est égal au montant de l'allocation versée, telle que réduite en vertu du paragraphe *f* de l'article 40.

Dans le cas des bénéficiaires visés à l'article 29, ce coût est égal au même montant, duquel on soustrait la différence entre les besoins ordinaires déterminés à l'article 23 et le montant prévu à l'article 29.

Dans tous les cas, ce coût ne peut toutefois excéder :

i. for a family, 40 \$ plus 5 \$ per dependent child, plus 50 \$ in the case of a family including only one adult;

ii. for a single person, 25 \$;

The maximum provided in the fourth paragraph shall not apply to the month in which courses begin if aid for ordinary needs has been granted for at least 3 consecutive months without this paragraph having been applied during the six preceding months.

Section 35.0.2 was amended, effective August 1, 1985, by O.C. 1542-85, 24 July 1985, (1985) 117 O.G. II 3690, s. 1 as follows:

35.0.2 To assist in developing aptitudes for work, an amount is granted as a special need to the single person or to a spouse in a family without dependent children, for a complete month of participation in a program subject to section 35.0.1.

This amount is equal to the amount obtained when 100 \$ is subtracted from the difference between the amount paid subject to the first paragraph of section 23, taking into account section 31, to a single person under 30 years of age and the maximum amount paid under section 29, taking into account section 31, to a single person under 30 years of age.

In the case of a participant in the Remedial Education Program whose course schedule is under 60 hours per month, the amount is reduced to a prorata of the number of actual course hours with respect to 60.

The Regulation was amended, effective April 30, 1986, by *Regulation respecting social aid (Amendment)*, O.C. 555-86, 23 April 1986, (1986) 118 O.G. II 605, ss. 1, 3:

23. The ordinary needs of a household shall be determined in terms of its members, each month, according to the following scale:

<i>Adults</i>	<i>Dependent children</i>	<i>Ordinary needs</i>
1	0	448
1	1	609
1	2 and over	659
2	0	712
2	1	769
2	2 and over	815

i. pour une famille, un montant égal à 40 \$ plus 5 \$ par enfant à charge, plus 50 \$ dans le cas d'une famille comprenant un seul adulte;

ii. Pour une personne seule, un montant égal à 25 \$;

Le maximum prévu au quatrième alinéa ne s'applique pas pour le mois où débutent les cours si l'aide pour besoins ordinaires est versée depuis au moins trois mois consécutifs sans que le présent alinéa ne se soit appliqué dans les six mois précédents.

L'article 35.0.2 a été modifié par le décret 1542-85, le 24 juillet 1985, (1985) 117 G.O. II 5318, art. 1, et la modification est entrée en vigueur le 1^{er} août 1985 :

35.0.2 En vue de développer son aptitude à occuper un emploi, un montant est versé à titre de besoin spécial à la personne seule ou à l'adulte d'une famille sans enfant à charge pour un mois complet de participation à un programme visé à l'article 35.0.1.

Ce montant est égal au montant obtenu en soustrayant 100 \$ à la différence entre le montant versé suivant le premier alinéa de l'article 23, compte tenu de l'article 31, à une personne seule de 30 ans et plus et le montant maximum versé suivant l'article 29, compte tenu de l'article 31, à une personne seule de moins de 30 ans.

Dans le cas d'un participant au programme Rattrapage scolaire dont la charge de travail établie par l'institution scolaire est inférieure à 60 heures par mois, ce montant est réduit au prorata du nombre d'heures de charge de travail par rapport à 60.

Le Règlement a été modifié par le *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide sociale*, pris par le décret 555-86, le 23 avril 1986, (1986) 118 G.O. II 1193, art. 1, 3, et la modification est entrée en vigueur le 30 avril 1986 :

23. Les besoins ordinaires d'un ménage sont établis en fonction des personnes qui le composent, chaque mois, d'après le barème qui suit :

<i>Adultes</i>	<i>Enfants à charge</i>	<i>Besoins ordinaires</i>
1	0	448
1	1	609
1	2 et plus	659
2	0	712
2	1	769
2	2 et plus	815

However, the ordinary needs of a household living with a parent or a child are reduced by 85 \$.

In all other cases, the ordinary needs are reduced by the amount by which the costs incurred by the household for lodging on a monthly basis within the meaning of section 27 are less than 85 \$ for a family or less than 65 \$ for a single person.

29. Aid for ordinary needs shall not exceed:

(a) 163 \$ per month, in the case of an individual capable of working and less than 30 years of age;

(b) twice the monthly amount prescribed in subparagraph *a* for a family without dependent children, where both consorts are able-bodied and under 30 years of age.

The amounts provided for in the first paragraph are increased by 8 \$ per adult except:

(a) when the household lives with a parent or child;

(b) when a single person lives with a foster family;

(c) when the household lives in housing administered by a municipal housing bureau constituted under the Act respecting the Société d'habitation du Québec (R.S.Q., c. S-8).

In the case of a family without children receiving uninterrupted aid following an application made before 1 July 1984, subparagraph *b* of the first paragraph does not apply if the said family had a child who died before 1 July 1984.

For the month in which the application was made, the amounts prescribed in the first paragraph represent the ordinary needs of the household. The latter are apportioned in the manner indicated in section 10. [Emphasis added.]

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. 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.

Discrimination exists where such a distinction, exclusion or preference has the effect of nullifying or impairing such right.

Toutefois, les besoins ordinaires d'un ménage qui vit chez un parent ou un enfant sont réduits de 85 \$.

Dans les autres cas, les besoins ordinaires sont réduits de la somme par laquelle les frais encourus par le ménage pour se loger sur une base mensuelle au sens de l'article 27 sont inférieurs à 85 \$ pour une famille ou à 65 \$ pour une personne seule.

29. L'aide pour besoins ordinaires ne peut excéder :

a) 163 \$ par mois, pour une personne seule apte au travail et de moins de 30 ans;

b) 2 fois le montant prévu au paragraphe *a* par mois, pour une famille sans enfant à charge, si les deux conjoints sont aptes au travail et ont moins de 30 ans.

Les montants prévus au premier alinéa sont majorés de 8 \$ par adulte sauf :

a) lorsque le ménage vit chez un parent ou enfant;

b) lorsqu'une personne seule est hébergée dans une famille d'accueil;

c) lorsque le ménage habite un logement administré par un office municipal d'habitation constitué en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (L.R.Q., c. S-8).

Dans le cas d'une famille sans enfant qui reçoit de l'aide sans interruption suite à une demande faite avant le 1^{er} juillet 1984, le paragraphe *b* du premier alinéa ne s'applique pas si cette famille a eu un enfant qui est décédé avant le 1^{er} juillet 1984.

Pour le mois de la demande, les montants prévus au premier alinéa représentent les besoins ordinaires du ménage. Ceux-ci sont fractionnés de la manière indiquée à l'article 10. [Je souligne.]

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 d'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

45. Every person in need has a right, for himself and his family, to measures of financial assistance and to social measures provided for by law, susceptible of ensuring such person an acceptable standard of living.

49. Any unlawful interference with any right or freedom recognized by this Charter entitles the victim to obtain the cessation of such interference and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

In case of unlawful and intentional interference, the tribunal may, in addition, condemn the person guilty of it to punitive damages.

52. No provision of any Act, even subsequent to the Charter, may derogate from sections 1 to 38, except so far as provided by those sections, unless such Act expressly states that it applies despite the Charter.

53. If any doubt arises in the interpretation of a provision of the Act, it shall be resolved in keeping with the intent of the Charter.

Canadian Charter of Rights and Freedoms

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

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

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

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

33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.

45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs.

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

53. Si un doute surgit dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte.

Charte canadienne des droits et libertés

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

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

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

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

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

(3) A declaration made under subsection (1) shall cease to have effect five years after it comes into force or on such earlier date as may be specified in the declaration.

Constitution Act, 1982

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

Act respecting the Constitution Act, 1982, R.S.Q., c. L-4.2

1. Each of the Acts adopted before 17 April 1982 is replaced by the text of each of them as they existed at that date, after being amended by the addition, at the end and as a separate section, of the following:

“This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of the Acts of the Parliament of the United Kingdom).”

The text so amended of each of these Acts constitutes a separate Act.

No such Act is to be construed as new law except for the purposes of section 33 of the Constitution Act, 1982; for all other purposes, it has force of law as if it were a consolidation of the Act it replaces.

Every provision of such an Act shall have effect from the date the provision it replaces took effect or is to take effect.

Such an Act must be cited in the same manner as the Act it replaces.

V. Judicial History

A. *Quebec Superior Court*, [1992] R.J.Q. 1647

In his reasons of May 27, 1992, Reeves J. ruled in favour of the defendant government, holding that the legislation in question did not infringe any of the rights claimed by the plaintiff.

With regard to the claim under s. 7 of the *Canadian Charter*, Reeves J. characterized life, liberty and security of the person as rights that do not include purely economic interests. He founded this

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d’avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

Loi constitutionnelle de 1982

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982, L.R.Q., ch. L-4.2

1. Chacune des lois adoptées avant le 17 avril 1982 est remplacée par le texte de chacune de ces lois telles qu’elles existaient à cette date, après l’avoir modifiée par l’addition, à la fin et comme article distinct, de ce qui suit :

« La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l’année 1982). »

Le texte ainsi modifié de chacune de ces lois constitue une loi distincte.

Une telle loi ne fait office de droit nouveau qu’aux fins de l’article 33 de la Loi constitutionnelle de 1982; à toutes autres fins, elle a force de loi comme s’il s’agissait d’une refonte de la loi qu’elle remplace.

Chacune des dispositions d’une telle loi a effet à compter de la date où la disposition qu’elle remplace a pris effet ou doit prendre effet.

Une telle loi doit être citée de la même façon que la loi qu’elle remplace.

V. Historique des procédures judiciaires

A. *Cour supérieure du Québec*, [1992] R.J.Q. 1647

Dans ses motifs datés du 27 mai 1992, le juge Reeves de la Cour supérieure du Québec a statué en faveur du gouvernement défendeur, estimant que la mesure législative en question ne portait atteinte à aucun des droits invoqués par la demanderesse.

Relativement à la demande fondée sur l’art. 7 de la *Charte canadienne*, le juge Reeves a considéré que le droit d’un individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ne comporte pas

conclusion on the fact that the right to property was specifically excluded from the *Canadian Charter* at the time of its drafting. Moreover, he noted that s. 7, along with ss. 8 to 14 of the *Canadian Charter*, fell under the heading “Legal Rights”, thus requiring a link to the administration of justice. Finally, he held that the term “security of the person” did not apply to the benefit of social assistance because such a right would require the state to take positive actions. Reeves J. held that s. 7 protects only negative rights, such as the right to be free of any state intrusion upon the security of one’s person.

174 In analysing the discriminatory nature of the legislation under s. 15 of the *Canadian Charter*, Reeves J. emphasized the fact that not all differences in treatment will result in discrimination. He held that the essence of equality is a respect for differences, and that substantive equality did not necessarily signify uniformity of treatment — different people must sometimes be treated differently. He therefore concluded that the Act was not discriminatory because young adults generally have a better chance of integrating into the job market and need to be encouraged to do so. Moreover, he found that since participation in the employment programs would result, under the law, in an income for young adults equal to that of those 30 or over, equality could be achieved, and thus there was no discrimination.

175 On the s. 45 of the *Quebec Charter* issue, Reeves J. held that the term “provided for by law” limited the obligation that this section places on the government. As a result of this wording, he held that the government was free to limit the obligations that it undertook in providing financial and social assistance. More importantly, Reeves J. held that since s. 52 stipulates that “No provision of any Act, even subsequent to the Charter, may derogate from sections 1 to 38”, it does not apply to s. 45. He therefore concluded that s. 45 could not confer the right

d’intérêts de nature purement économique. Il a fondé sa conclusion sur le fait que le législateur a écarté de façon particulière l’inscription du droit à la propriété dans la *Charte canadienne*. De plus, le juge Reeves a précisé que l’art. 7 de même que les art. 8 à 14 de la *Charte canadienne* figurent sous la rubrique « Garanties juridiques » et que, de ce fait, il est nécessaire d’établir l’existence d’un lien avec l’administration de la justice. Enfin, il a affirmé que l’expression « sécurité de [l]a personne » ne saurait inclure le droit à l’assistance sociale, puisqu’un tel droit exigerait de l’État qu’il prenne des mesures concrètes. Le juge Reeves a conclu que l’art. 7 ne protège que des droits « négatifs », par exemple le droit de l’individu de ne pas être victime d’atteinte par l’État à la sécurité de sa personne.

Dans son analyse du caractère discriminatoire du texte de loi au regard de l’art. 15 de la *Charte canadienne*, le juge Reeves a insisté sur le fait que les différences de traitement n’entraînent pas toutes de la discrimination. Il a estimé que l’essence de l’égalité est le respect des différences, et qu’égalité réelle ne signifie pas nécessairement uniformité de traitement — certaines personnes devant parfois être traitées différemment des autres. Il a en conséquence conclu que le texte de loi contesté n’était pas discriminatoire, étant donné que les jeunes adultes ont généralement de meilleures chances de s’intégrer dans la population active et qu’il faut les encourager à le faire. En outre, il a jugé que, comme la participation aux programmes d’emploi permettait aux jeunes adultes de toucher, en vertu de la loi, un revenu égal à celui des bénéficiaires de 30 ans et plus, l’égalité pouvait être réalisée et que, par conséquent, il y avait absence de discrimination.

En ce qui concerne la question de l’art. 45 de la *Charte québécoise*, le juge Reeves a conclu que l’expression « prévues par la loi » limite l’obligation que cette disposition impose à l’État et que, en conséquence, le législateur était libre de limiter les obligations qu’il prenait en accordant de l’aide financière et sociale. Élément plus important encore, le juge Reeves a estimé que, comme l’art. 52 dispose qu’« [a]ucune disposition d’une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38 », cet article ne s’applique pas à l’art. 45. En

to damages and serves only as a general statement of policy by the Quebec legislature.

B. *Quebec Court of Appeal*, [1999] R.J.Q. 1033

The claimant appealed the case to the Quebec Court of Appeal. In its decision of April 23, 1999, the Court of Appeal dismissed the appeal, Robert J.A. dissenting. The court ruled in three separate judgments, each judge deciding differently with regards to the application of s. 15 of the *Canadian Charter*.

The three justices, Robert, Baudouin and Mailhot J.J.A., agreed that s. 7 was not violated. Their primary reason for reaching this conclusion was that s. 7 of the *Canadian Charter* was designed to protect legal rights. Here, they found that there was not a sufficient link between the appellant's claim and the justice system. They also rejected the appellant's argument that the government's institution of a social assistance program had somehow created a right to social assistance protected by the right to security of the person. In taking this position, Robert and Baudouin J.J.A., who both wrote on the issue, held that s. 7 of the *Canadian Charter* only applied to negative rights and not to the positive social rights being claimed by the appellant.

The three justices offered separate analysis of the s. 15 claim. Mailhot J.A. held that under the test set out by this Court in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, the legislation did not constitute an infringement of s. 15. She held that, as in *Law*, the distinction that this legislation made on the basis of age, when viewed in the context of the legislation as a whole, is not an affront to human dignity.

Robert J.A. held that the legislation constituted a violation of s. 15 that was not demonstrably justified under s. 1. Having established that s. 29(a) of the Regulation created a distinction on the basis of the

conséquence, il a jugé que l'art. 45 ne pouvait conférer le droit à des dommages-intérêts et qu'il constitue seulement un énoncé général de politique par le législateur québécois.

B. *Cour d'appel du Québec*, [1999] R.J.Q. 1033

La demanderesse a interjeté appel auprès de la Cour d'appel du Québec, qui l'a déboutée dans une décision rendue le 23 avril 1999, le juge Robert étant dissident. Les trois juges ont exposé des motifs, chacun statuant différemment sur l'application de l'art. 15 de la *Charte canadienne*.

Les juges Robert, Baudouin et Mailhot étaient tous d'avis qu'il n'y avait pas violation de l'art. 7 de la *Charte canadienne*. Cette conclusion reposait principalement sur le fait que cet article vise à protéger les garanties juridiques. En l'espèce, ils ont conclu à l'absence de lien suffisant entre la demande de l'appelante et le système de justice. Ils ont également rejeté l'argument de celle-ci voulant que l'établissement par le gouvernement d'un programme d'aide sociale avait d'une certaine façon créé un droit à l'aide sociale garanti par le droit de l'appelante à la sécurité de sa personne. Les juges Robert et Baudouin, qui ont tous deux écrit sur cette question, ont estimé que l'art. 7 de la *Charte canadienne* ne s'applique qu'aux droits « négatifs » et non aux droits de nature sociale « positifs » revendiqués par l'appelante.

Chaque juge a fait sa propre analyse de l'argument fondé sur l'art. 15. Madame le juge Mailhot a estimé que, suivant le critère formulé par notre Cour dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, le texte de loi contesté ne portait pas atteinte aux droits garantis à l'art. 15 et que, tout comme dans cet arrêt, la distinction fondée sur l'âge établie par le texte de loi ne constituait pas un affront à la dignité humaine lorsqu'on l'examinait dans le contexte de l'ensemble de la législation pertinente.

Le juge Robert a conclu que la disposition contestée portait atteinte aux droits garantis par l'art. 15 et que cette atteinte ne pouvait être justifiée suivant l'article premier. Après avoir déterminé que

176

177

178

179

enumerated characteristic of age, Robert J.A. turned to the question of whether the legislation was substantively discriminatory under the terms of s. 15 of the *Canadian Charter*. In so doing, he examined the effects of the legislation and placed considerable weight on the evidence that 73 percent of all social assistance recipients under the age of 30 received only the reduced benefit. He found that there was enough evidence to show that the effect of the legislation was to deny to those under 30 an advantage of the law enjoyed by those 30 and over.

180 He was also particularly concerned by the fact that there were not enough places available in the programs in order for every young person on social assistance to have participated. Moreover, he found that, even when an individual did take part in one of the educational programs, there were periods, such as when they were on waiting lists, during which they only received the smaller amount. This weighed in favour of a finding of discrimination. He also noted that because the Remedial Education Program provided increased benefits amounting to \$100 less than the base amount, only 11 percent of the young people in the group actually received the base amount allocated to all those 30 and over. He concluded that the legislation was discriminatory and harmful to the dignity of the appellant and members of her group; there was therefore a violation of s. 15 of the *Canadian Charter*.

181 While they agreed on the application of s. 15, Robert and Baudouin J.J.A. differed in their s. 1 analysis. Robert J.A. held that the provision was not demonstrably justifiable in a free and democratic society, while Baudouin J.A. found that the government had met its burden and upheld the law under s. 1.

182 In defining the objective of the legislation, Robert J.A. held that the differentiation served two

l'al. 29a) du Règlement établissait une distinction fondée sur un motif énuméré — l'âge —, le juge Robert s'est demandé si cette disposition était source de discrimination réelle au regard de l'art. 15 de la *Charte canadienne*. Ce faisant, il s'est interrogé sur les effets de la disposition et accordé beaucoup d'importance au fait que 73 p. 100 de tous les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans avaient reçu uniquement les prestations réduites. Il a estimé qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve établissant que la disposition contestée avait eu pour effet de priver les personnes de moins de 30 ans du bénéfice de la loi accordée aux 30 ans et plus.

Le juge Robert était également très préoccupé par le fait qu'il n'y avait pas suffisamment de places pour permettre à tous les prestataires de moins de 30 ans de participer aux programmes. Qui plus est, il a constaté qu'il y avait des périodes où, même si une personne était inscrite à l'un des programmes de formation, elle continuait de recevoir les prestations réduites, par exemple lorsque son nom figurait sur une liste d'attente. Ce facteur incitait à conclure à l'existence de discrimination. Le juge Robert a aussi fait remarquer que, du fait que les prestations majorées versées dans le cadre du programme Rattrapage scolaire étaient inférieures de 100 \$ au montant de base, seulement 11 p. 100 des prestataires de moins de 30 ans dans le groupe avaient reçu le montant de base accordé aux 30 ans et plus. Il a conclu que le texte de loi était discriminatoire et avait porté atteinte à la dignité de l'appelante et à celle des membres de son groupe, et qu'il y avait eu en conséquence violation de l'art. 15 de la *Charte canadienne*.

Bien que d'accord sur l'application de l'art. 15, les juges Robert et Baudouin ont divergé d'opinion dans leur analyse fondée sur l'article premier. Le juge Robert a estimé que la disposition contestée ne pouvait se justifier dans une société libre et démocratique, alors que le juge Baudouin a conclu que le gouvernement s'était acquitté du fardeau de preuve qui lui incombait et il a confirmé la validité de cette disposition au regard de l'article premier.

En définissant l'objectif de la loi, le juge Robert a estimé que la distinction servait deux objectifs, soit

objectives, [TRANSLATION] “(1) to avoid making the program too attractive, and (2) to encourage incitement to work and reintegration into the workplace” (p. 1073). Given the economic situation of the early 1980s, Robert J.A. found that these objectives, particularly that of encouraging integration into the workplace, were pressing and substantial.

Under the heading of minimal impairment, Robert J.A. found that the regime of conditional aid for young people did not limit the right as little as possible. For the most part, he based this finding on the fact that the option of participation in the employment programs was limited by the number of places made available, the lack of information offered to beneficiaries about these programs, and the various criteria which guaranteed that not all those who wished to participate would have that opportunity. The fact that the Remedial Education Program did not result in a complete supplementation of the lower level of assistance was another factor that led him to conclude that the regime was not minimally impairing.

For the legislation to have been upheld at this stage of the *Oakes* test (*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103), Robert J.A. held that the government would have had to have shown that the criteria for admission to the educational programs were flexible enough to allow anyone under the age of 30 to be admitted and that the government was acting in a reasonable manner in determining the conditions under which a young beneficiary would be able to receive an increase in assistance. In his view, it is reasonable to expect that the government should offer such flexibility given that young adults would otherwise receive assistance that was one third of that received by those 30 or over, well below a subsistence level. Robert J.A. therefore concluded that the distinction in benefits created by s. 29(a) of the Regulation could not be justified under s. 1 of the *Canadian Charter*.

celui « 1) d'éviter l'effet d'attraction au régime et [celui] 2) de favoriser l'incitation et la réintégration au travail » (p. 1073). Compte tenu de la situation économique qui existait au début des années 80, il a jugé que ces objectifs, notamment l'incitation à réintégrer le marché du travail, avaient un caractère urgent et réel.

En ce qui concerne l'atteinte minimale, le juge Robert a conclu que le régime d'aide conditionnelle ne portait pas atteinte le moins possible au droit concerné. Il a fondé sa conclusion en grande partie sur les éléments suivants : le fait que la possibilité de participer aux programmes d'emploi était limitée par le nombre de places disponibles, le peu d'information qui était donné aux prestataires sur ces programmes et l'existence de critères d'admissibilité faisant nécessairement en sorte que les intéressés n'auraient pas tous la chance de participer à ceux-ci. Enfin, le fait que le programme Rattrapage scolaire ne permettait pas aux intéressés de hausser complètement les prestations réduites au niveau de base est un autre facteur qui a amené le juge Robert à conclure que le régime ne satisfaisait pas au critère de l'atteinte minimale.

De conclure le juge Robert, pour que la validité de la disposition contestée soit maintenue à cette étape de l'application du critère établi dans l'arrêt *Oakes* (*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103), il aurait fallu que le gouvernement démontre, d'une part, que les conditions d'admissibilité aux programmes de formation étaient suffisamment souples pour que toute personne de moins de 30 ans puisse y participer et, d'autre part, qu'il avait agi de façon raisonnable en fixant les conditions permettant aux jeunes bénéficiaires de toucher des prestations majorées. De l'avis du juge Robert, il était raisonnable de s'attendre à ce que le gouvernement fasse preuve d'une telle souplesse, sinon les jeunes adultes ne recevraient qu'une aide égale au tiers de celle touchée par les prestataires de 30 ans et plus et de ce fait bien inférieure au niveau de subsistance. Le juge Robert a en conséquence conclu que la distinction établie par l'al. 29a) du Règlement relativement au montant des prestations ne pouvait être justifiée au regard de l'article premier de la *Charte canadienne*.

183

184

185 Baudouin J.A. disagreed with Robert J.A.'s approach to the minimal impairment issue. He approached the analysis with considerable reticence, given the fact that, in his view, [TRANSLATION] "it is easy for the courts, several years after the alleged infringement, in an entirely different context and without the political, economic and social constraints of governments, to criticize their decisions and set themselves up as legislators" (p. 1045).

186 While he agreed that the educational programs put into place were not a success, he found that the failure of these programs could not be linked to the conditions that were placed on participation. In this case, he placed some responsibility on the members of the group for having chosen not to participate in the programs. Moreover, he disagreed with the importance that Robert J.A. gave to the fact that there were not enough spaces available for all those under 30 to have participated, holding that it would be absurd for the government to have been forced to open 75 000 places when not even the 30 000 available places were filled.

187 Thus, Baudouin J.A. concluded that the government had met its burden of showing that its programs were minimally impairing and that its deleterious effects were reasonably proportional to the salutary effects. In doing so, he emphasized that just because a program is not a success should not be enough for a court to conclude that the means were not proportional to the objective sought.

188 Because he was the only justice to find that there had been a *Canadian Charter* infringement that was not upheld by s. 1, Robert J.A. was the only one to deal with the issue of remedy. He held that the most appropriate remedy would be to declare both ss. 29(a) and 23 of the Regulation invalid, since it was clear that the government would not have adopted that regulation without s. 29(a). However, due to the consequences of such a declaration, he held that it should be suspended for a period.

Le juge Baudouin n'a pas souscrit à l'analyse du juge Robert sur la question de l'atteinte minimale. Il a abordé cette analyse avec beaucoup de circonspection car, à son avis, « il est facile pour les tribunaux, plusieurs années après l'atteinte reprochée, dans un tout autre contexte et sans les contraintes politiques, économiques et sociales des gouvernements, de critiquer leurs décisions et de s'ériger eux-mêmes en législateur » (p. 1045).

Bien que lui aussi d'avis que les programmes de formation mis en place n'avaient pas été un succès, le juge Baudouin a estimé que l'échec de ces programmes ne pouvait être lié aux conditions de participation à ceux-ci. Il a imputé une partie de cet échec aux membres du groupe qui ont choisi de ne pas y participer. De plus, le juge Baudouin a estimé que le juge Robert avait accordé trop d'importance au fait que les programmes n'étaient pas en mesure d'accueillir tous les prestataires de moins de 30 ans, jugeant qu'il aurait été absurde d'obliger le gouvernement à ouvrir 75 000 places alors que les 30 000 places disponibles n'étaient même pas remplies.

Par conséquent, le juge Baudouin a conclu que le gouvernement s'était acquitté du fardeau qui lui incombait d'établir que ses programmes ne constituaient qu'une atteinte minimale et qu'il existait une proportionnalité raisonnable entre les effets préjudiciables et les effets bénéfiques. À cet égard, il a souligné que le seul fait qu'un programme ne soit pas une réussite ne permet pas à un tribunal de conclure à l'absence de proportionnalité entre les moyens utilisés et l'objectif visé.

Ayant été le seul à conclure à l'existence d'une violation de la *Charte canadienne* qui ne pouvait être justifiée suivant l'article premier, le juge Robert a en conséquence été le seul à examiner la question de la réparation. Il a estimé que celle qui convenait le mieux en l'espèce consistait à déclarer inopérants et l'al. 29a) et l'art. 23 du Règlement, puisqu'il était évident que le législateur n'aurait pas pris le texte réglementaire en question sans l'al. 29a). Cependant, vu les conséquences d'une telle déclaration, le juge Robert a conclu qu'il y avait lieu d'en suspendre l'effet pendant un certain temps.

Robert J.A. then rejected the appellant's claim for compensation for herself and the members of her class. In order for damages to be ordered following a s. 52 declaration of unconstitutionality, he held that there had to be some correlation between the remedy ordered under s. 52 and s. 24(1): *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347.

On the issue of s. 45 of the *Quebec Charter's* application to this case, two separate sets of reasons were delivered by the Court of Appeal. Baudouin J.A., Mailhot J.A. concurring, held that s. 45 had not been infringed. In interpreting the wording of the section, Baudouin J.A. held that the legislature would not, through s. 45, have adopted an obligation as massive as that of providing social assistance, while setting out strict limitations for the other economic rights. He therefore held that s. 45, like the other sections in the economic rights chapter of the *Quebec Charter*, only provided Quebec residents with a right to be provided access to whatever social assistance might exist, without discrimination.

Upon examination of the context, as well as the language used in the adjoining sections, Robert J.A. held that s. 45 did in fact create a positive right to social assistance, and that it had been infringed. Whereas the other sections of the economic rights chapter of the *Quebec Charter* were drafted with explicit limitations, such as “to the extent provided by law” (emphasis added) in s. 44, in the case of s. 45 there is a specifically different phrasing that is not used in any other section. Robert J.A. held that these differences must mean something; he found that s. 45 did not contain an internal limitation.

Robert J.A. went on to hold that s. 45 had been infringed. Nevertheless, he found that no award for damages could be awarded under s. 49 because, in order to make such an order, there must be wrongful

Le juge Robert a ensuite rejeté la demande d'indemnisation présentée par l'appelante pour elle-même et pour les membres du groupe qu'elle représente. Pour que des dommages-intérêts puissent être accordés par suite d'une déclaration d'invalidité prononcée en vertu de l'art. 52, le juge a précisé qu'il doit exister une certaine corrélation entre la réparation accordée en vertu de l'art. 52 et celle fondée sur le par. 24(1) : *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347.

Relativement à l'application de l'art. 45 de la *Charte québécoise* en l'espèce, deux juges ont exposé des motifs sur la question. Le juge Baudouin, avec l'appui du juge Mailhot, a conclu à l'absence de violation de l'art. 45. Dans son interprétation du libellé de cette disposition, le juge Baudouin a affirmé que le législateur ne se serait pas imposé, au moyen de cet article, une obligation aussi considérable que celle de fournir une assistance financière, tout en assortissant de limites strictes les autres droits économiques. Le juge Baudouin a en conséquence estimé que, à l'instar des autres articles du chapitre relatif aux droits économiques de la *Charte québécoise*, l'art. 45 ne fait que garantir aux résidents du Québec un droit d'accès, sans discrimination, aux mesures d'assistance financière susceptibles d'exister.

Après avoir examiné le contexte, de même que le libellé des dispositions voisines, le juge Robert a conclu que l'art. 45 crée effectivement un droit positif à l'aide sociale et que ce droit avait été violé. Alors que les autres dispositions du chapitre sur les droits économiques de la *Charte québécoise* sont assorties de limites expresses, par exemple les mots « dans la mesure prévue par la loi » (je souligne) à l'art. 44, le texte de l'art. 45 est formulé d'une manière différente de toutes les autres dispositions. Le juge Robert a estimé que ces différences ont forcément une raison d'être et que l'art. 45 ne comporte pas de limite intrinsèque.

Le juge Robert a ensuite conclu à la violation de l'art. 45. Néanmoins, il a jugé que des dommages-intérêts ne pouvaient être accordés en vertu de l'art. 49, puisqu'il n'y a ouverture à cette réparation

189

190

191

192

conduct by a party. He held that the fact that a provision is found to be unconstitutional does not amount to a finding of wrongful conduct on the part of the government.

193 The claimant appealed the Quebec Court of Appeal's decision to this Court.

VI. Issues

194 The following four constitutional questions were stated by the Chief Justice on November 1, 2000:

1. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it established a discriminatory distinction based on age with respect to individuals, capable of working, aged 18 to 30 years?
2. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it deprived those to whom it applied of their right to security of the person contrary to the principles of fundamental justice?
4. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

195 The appellant also makes a claim under s. 45 of the *Quebec Charter*.

VII. Analysis

A. *Procedural Issues*

196 The history of this case spans three decades. On July 29, 1986, the appellant filed a motion to authorize a class action suit pursuant to art. 1002 of the *Quebec Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25. On December 11, 1986, Reeves J. of the

que si l'atteinte résulte d'un comportement fautif d'une partie. Il a estimé que le fait qu'une disposition soit déclarée inconstitutionnelle ne permet pas automatiquement de conclure à l'existence d'un comportement fautif de la part de l'État.

La demanderesse a interjeté appel à notre Cour contre la décision de la Cour d'appel du Québec.

VI. Les questions en litige

Voici les quatre questions constitutionnelles qui ont été formulées par le Juge en chef le 1^{er} novembre 2000 :

1. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu'il établissait une distinction discriminatoire fondée sur l'âge relativement aux personnes seules, aptes au travail, âgées de 18 à 30 ans?
2. Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique, en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu'il portait atteinte au droit à la sécurité des personnes qu'il visait, et ce d'une façon incompatible avec les principes de justice fondamentale?
4. Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique, en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

L'appelante présente aussi une demande en vertu de l'art. 45 de la *Charte québécoise*.

VII. Analyse

A. *Les questions d'ordre procédural*

Les faits de la présente affaire couvrent trois décennies. Le 29 juillet 1986, conformément à l'art. 1002 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, l'appelante a déposé une requête visant à obtenir l'autorisation d'exercer un recours

Quebec Superior Court certified the group. He described the group as follows (at p. 1650):

[TRANSLATION] Individuals capable of working, aged 18 to 30 years, who are currently receiving welfare benefits under s. 29(a) of the Regulation respecting social aid adopted under the Social Aid Act (R.S.Q., c. A-16, s. 31) and/or who received welfare benefits under s. 29(a) of the Regulation respecting social aid adopted under the Social Aid Act (R.S.Q., c. A-16, s. 31) during any period since April 17, 1985, and/or who become or will be recipients of welfare benefits under s. 29(a) of the Regulation respecting social aid adopted under the Social Aid Act (R.S.Q., c. A-16, s. 31) from this day until the date of judgment in the present matter.

The final date to exclude one's self from the class was February 8, 1987.

While the legislation in question existed in its disputed form between 1984 and 1989, the operation of Quebec's *Act Respecting the Constitution Act, 1982*, means that the *Social Aid Act* operated notwithstanding the *Canadian Charter* until June 23, 1987. The *Social Aid Act* was amended to make all benefits conditional on July 31, 1989. Thus, it is only between those dates that the *Canadian Charter* applied to the present case. On the other hand, the *Quebec Charter* applied for the entire period. Despite the divergence in applicable dates, I would agree with the holding of Reeves J. that the events that transpired over the entire period may be examined in order to determine the constitutionality of the legislation.

As a result of this case being brought by means of a class action, the respondent raised two preliminary procedural issues before this Court. First, the government argues that a class action is an inappropriate method for bringing a direct action of invalidity. It contends that, pursuant to the holding of Gonthier J. in *Guimond, supra*, an action for damages cannot be coupled with a declaratory action for invalidity and that Reeves J. should not have authorized the bringing of the class action because the facts

collectif. Le 11 décembre 1986, le juge Reeves de la Cour supérieure du Québec a décrit le groupe en ces termes (à la p. 1650) :

Les personnes seules, aptes au travail, âgées de 18 à 30 ans, et qui sont actuellement bénéficiaires de prestations d'aide sociale émises en vertu de l'article 29 paragraphe a) du règlement sur l'aide sociale adopté en vertu de la Loi sur l'aide sociale (L.R.Q., Chap. A-16, art. 31) et/ou qui ont été bénéficiaires de prestations d'aide sociale émises en vertu de l'article 29 paragraphe a) du règlement sur l'aide sociale adopté en vertu de la Loi sur l'aide sociale (L.R.Q., Chap. A-16, art. 31) durant quelque période que ce soit depuis le 17 avril 1985, et/ou qui seront ou deviendront bénéficiaires de prestations d'aide sociale émises en vertu de l'article 29 paragraphe a) du règlement sur l'aide sociale adopté en vertu de la Loi sur l'aide sociale (L.R.Q., Chap. A-16, art. 31) de ce jour jusqu'à la date du jugement à intervenir dans la présente instance.

Les intéressés avaient jusqu'au 8 février 1987 pour se faire exclure du recours collectif.

Bien que le texte de loi en question existât, dans sa forme contestée, de 1984 et 1989, par suite de l'effet de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, la *Loi sur l'aide sociale* a produit ses effets indépendamment de la *Charte canadienne* jusqu'au 23 juin 1987. On a modifié la *Loi sur l'aide sociale* et rendu toutes les prestations conditionnelles le 31 juillet 1989. Par conséquent, ce n'est qu'entre ces deux dates que la *Charte canadienne* s'est appliquée à l'espèce. Par contre, la *Charte québécoise* s'est appliquée pendant toute la période pertinente. Malgré les différences entre les périodes visées, je suis d'avis, à l'instar du juge Reeves, que les événements survenus au cours de l'ensemble de la période peuvent être examinés pour statuer sur la constitutionnalité du texte de loi contesté.

Comme la présente affaire est un recours collectif, l'intimé a soulevé devant notre Cour deux questions d'ordre procédural préliminaires. Premièrement, le gouvernement plaide qu'un recours collectif n'est pas le moyen approprié pour intenter une action directe en déclaration d'invalidité. Il affirme d'une part que, selon la conclusion du juge Gonthier dans l'arrêt *Guimond*, précité, une action en dommages-intérêts ne peut être jumelée à une action en déclaration d'invalidité et, d'autre part, que le juge Reeves

alleged did not justify the conclusions sought. However, as Gonthier J. held in *Guimond*, the rule against coupling an action for a s. 24(1) remedy with a direct action under s. 52 is only a general rule. It was certainly within the discretion of Reeves J. to allow the class to be certified. Admittedly, obtaining a s. 24(1) order for damages pursuant to a declaration of invalidity is an unlikely outcome for any *Canadian Charter* complainant. However, rather than creating a bar to litigants who might be seeking one or the other type of remedy, this analysis is best dealt with when determining the appropriate remedy.

199

The second preliminary issue argued by the respondent is that the Superior Court was not a competent court to hear the constitutional arguments since the complainants could have, at any time after June 23, 1987, made an application to be heard by the Social Affairs Commission. In support of this, the respondent relies on the holding of this Court that an administrative body that is expressly empowered by legislative mandate to interpret or apply any law necessary to reach its findings has the power to apply the *Canadian Charter: Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22.

200

While the above cases stand for the proposition that an administrative body could have jurisdiction to determine constitutional questions, they did not determine that such bodies have exclusive jurisdiction over such matters. In the later case of *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, McLachlin J. (as she then was) held that when an administrative body has been granted the authority to make orders under an Act or collective agreement, such body may constitute a court of competent jurisdiction for the purposes of s. 24(1) of the *Canadian Charter*.

n'aurait pas dû autoriser le recours collectif puisque les faits allégués ne justifiaient pas les conclusions recherchées. Toutefois, comme l'a précisé le juge Gonthier dans *Guimond*, la règle interdisant de jumeler une action fondée sur le par. 24(1) à une action directe intentée en vertu de l'art. 52 ne constitue qu'une règle générale. La décision d'autoriser le recours collectif relevait certainement du pouvoir discrétionnaire du juge Reeves. Il faut reconnaître qu'il est peu probable qu'une demande fondée sur la *Charte canadienne* donne lieu au prononcé d'une ordonnance en dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) par suite d'une déclaration d'invalidité. Cependant, plutôt que d'interdire d'emblée cette possibilité aux parties qui pourraient demander l'un ou l'autre type de réparation, il est préférable d'analyser cette question au moment de l'examen de la réparation convenable.

La deuxième question préliminaire soulevée par l'intimé est que la Cour supérieure n'était pas le tribunal compétent pour connaître des arguments constitutionnels, parce que, en tout temps après le 23 juin 1987, les plaignants auraient pu demander à être entendus par la Commission des affaires sociales. À l'appui de ce moyen, l'intimé fait valoir que notre Cour a jugé qu'un organisme administratif expressément habilité par la loi à interpréter ou à appliquer toute loi nécessaire pour rendre une décision possède le pouvoir d'appliquer la *Charte canadienne* : *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22.

Bien que les arrêts susmentionnés permettent d'affirmer qu'un organisme administratif puisse être compétent pour trancher des questions constitutionnelles, ils n'ont pas établi que ces organismes ont compétence exclusive sur ces questions. Dans l'arrêt ultérieur *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, le juge McLachlin (maintenant Juge en chef) a conclu qu'un organisme administratif ayant reçu le pouvoir de rendre des ordonnances en vertu d'une loi ou d'une convention collective peut constituer un tribunal compétent

McLachlin J. noted that mandatory arbitration clauses in labour statutes may deprive the courts of concurrent jurisdiction. That case did not, however, deal with the question of whether a declaration of invalidity, such as the one being sought here, can be made by an administrative body. Indeed, La Forest J. held in *Cuddy Chicks*, *supra*, that such a body can only declare an impugned provision invalid for the purposes of the matter before it (p. 17).

In the context of this case, it would be inappropriate to decide what is the scope of the Social Affairs Commission's power to make orders pursuant to s. 24(1). Little, if any evidence has been advanced regarding the powers of the Commission, and the matter was not argued in any depth before this Court. Given that the Superior Court was the only forum that the appellant could choose in order to obtain a general declaration of invalidity, and that prior to 1990 it was considered to be the only appropriate forum for a determination of any of the constitutional questions raised, I do not believe that it would be advisable to halt the process at this late date for procedural reasons.

B. *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

The appellant advances arguments relating to both s. 7 and s. 15 of the *Charter*. When multiple *Charter* rights are advanced, there is always some question as to the proper manner in which to proceed. While it is generally sufficient to find that one of the rights is infringed and simply state that the other "need not be dealt with", this approach is sometimes unhelpful. Each case must be dealt with separately. In the recent case of *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94, for instance, the complainant put forth claims based on both his s. 2(d) associational rights and his s. 15 equality rights. I held for the majority that the burdens imposed by ss. 2(d) and 15(1) differed in the sense that the latter focuses on the

pour l'application du par. 24(1) de la *Charte canadienne*. Le juge McLachlin a souligné que les clauses d'arbitrage obligatoire prévues par les lois sur les relations du travail peuvent priver les tribunaux judiciaires de toute compétence concomitante. Toutefois, cet arrêt ne portait pas sur la question de savoir si un organisme administratif peut rendre une déclaration d'invalidité de la nature de celle demandée en l'espèce. De fait, dans l'arrêt *Cuddy Chicks*, précité, p. 17, le juge La Forest a affirmé qu'un tel organisme est uniquement habilité à déclarer la disposition contestée invalide à l'égard de l'affaire dont il est saisi.

Dans le contexte de la présente affaire, il ne serait pas opportun de décider quel est le pouvoir de la Commission des affaires sociales de rendre des ordonnances en vertu du par. 24(1). On a présenté peu d'éléments de preuve — sinon aucun — quant aux pouvoirs de la Commission, et cette question n'a pas été débattue en profondeur devant notre Cour. Puisque la Cour supérieure était le seul tribunal auquel pouvait s'adresser l'appelante pour obtenir une déclaration générale d'invalidité et que, avant 1990, cette cour était considérée comme le seul tribunal compétent pour trancher les questions constitutionnelles qui étaient soulevées, je ne crois pas qu'il soit souhaitable d'ordonner, à ce stade aussi avancé du litige, la suspension des procédures pour des motifs d'ordre procédural.

B. *La Charte canadienne des droits et libertés*

L'appelante avance des arguments fondés sur l'art. 7 de la *Charte* ainsi que d'autres fondés sur l'art. 15 de ce texte. Lorsque, dans une même affaire, plusieurs droits garantis par la *Charte* sont invoqués, il y a toujours lieu de se demander quelle est la façon appropriée d'examiner les divers arguments. Bien qu'il suffise généralement de conclure qu'il y a eu violation de l'un de ces droits et d'affirmer tout simplement qu'il « n'est pas nécessaire d'examiner l'autre droit », cette approche se révèle parfois peu utile. Chaque affaire est un cas d'espèce. Dans le récent arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94, par exemple, le plaignant avait présenté des arguments fondés sur le

201

202

effects of underinclusion on human dignity, while the former is concerned with the ability to exercise the fundamental freedom of association (para. 28). In that case, at its core, the appellant's claim was concerned with his capacity to organize. I therefore began with a consideration of that right and, having found an unjustified *Charter* breach, did not have to proceed to a consideration of the s. 15(1) claim.

203

In this case, we are again faced with two *Charter* claims, based on rights that require different approaches. While s. 15 is concerned with the effect of over- or underinclusive legislation on the claimant's human dignity, s. 7 is concerned with the manner in which the state's actions interfere with a free-willed person's ability to enjoy his life, liberty and security interests. Any infringement of those rights by the state must be imposed in accordance with the principles of fundamental justice. Though both sets of rights are protected under the *Charter*, the two protect different interests. While it is important that the *Charter* be interpreted in a consistent fashion, the rights themselves must be interpreted in accordance with their individual terms. In a given situation, one right may be infringed while another is not. "*Charter* values" are an important concept that may help to inform a *Charter* right, but they cannot be invoked to modify the wording of the *Charter* itself.

204

In this case, the different nature of the two rights comes to the fore, and it is for this reason that, even though I have held that the legislation in dispute constitutes an unjustified infringement of s. 15, I have chosen to undertake an examination of s. 7 as well, in order to contrast the particular limits of the two rights.

droit d'association garanti à l'al. 2d) et sur les droits à l'égalité prévus par l'art. 15. J'ai conclu que la charge de la preuve imposée par l'al. 2d) diffère de celle imposée par le par. 15(1), en ce sens que ce dernier met l'accent sur les effets de la non-inclusion sur la dignité humaine, alors que l'al. 2d) vise les effets de la non-inclusion sur la capacité d'exercer la liberté fondamentale d'association (par. 28). Dans cette affaire, le moyen principal avancé par l'appelant touchait à sa capacité de s'organiser. J'ai donc examiné d'abord le droit en question et, ayant conclu à l'existence d'une violation injustifiée de la *Charte*, je n'ai pas eu à me pencher sur l'argument reposant sur le par. 15(1).

En l'espèce, nous sommes de nouveau saisis de deux arguments fondés sur la *Charte*, invoquant des droits nécessitant des approches différentes. Bien que l'art. 15 s'intéresse à l'effet des textes de loi de portée excessive ou insuffisante sur la dignité humaine des plaignants, l'art. 7 s'attache à la façon dont les mesures prises par l'État portent atteinte à la capacité d'une personne dotée du libre arbitre de jouir de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Toute atteinte à ces droits par l'État doit être imposée conformément aux principes de justice fondamentale. Bien que ces deux droits soient protégés par la *Charte*, ils protègent des intérêts différents. S'il importe que la *Charte* soit interprétée de façon uniforme, les droits eux-mêmes doivent cependant être interprétés selon leur spécificité propre. Ainsi, dans une situation donnée, il peut y avoir violation d'un droit, mais non d'un autre. Les « valeurs qui sous-tendent la *Charte* » constituent un concept important et susceptible de nous éclairer sur un droit garanti par celle-ci, mais elles ne peuvent être invoquées pour modifier le texte même de la *Charte*.

En l'espèce, la nature différente de ces deux droits revêt une importance prépondérante. Voilà pourquoi, même si j'ai jugé que la disposition contestée constitue une atteinte injustifiée à l'art. 15, j'ai néanmoins décidé d'examiner aussi l'art. 7, de façon à distinguer les limites propres à ces deux droits.

(1) Section 7

Section 7 of the *Charter* provides that “[e]veryone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.” The appellant in this case argues that the statutory framework that reduced benefits for those under 30 infringed her right to security of the person, since it had the effect of leaving her and the members of her class in a position of abject poverty that threatened both their physical and psychological integrity. In order to establish a s. 7 breach, the claimant must first show that she was deprived of her right to life, liberty or security of the person, and then must establish that the state caused such deprivation in a manner that was not in accordance with the principles of fundamental justice.

The protection provided for by s. 7’s right to life, liberty and security of the person is reflective of our country’s traditional and long-held concern that persons should, in general, be free from the constraints of the state and be treated with dignity and respect. In *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, Dickson C.J. held that security of the person is implicated in the case of “state interference with bodily integrity and serious state-imposed psychological stress” (p. 56).

In *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, at para. 60, Lamer C.J. held that, for a restriction of the right to security of the person to be made out:

... the impugned state action must have a serious and profound effect on a person’s psychological integrity. The effects of the state interference must be assessed objectively, with a view to their impact on the psychological integrity of a person of reasonable sensibility. This need not rise to the level of nervous shock or psychiatric illness, but must be greater than ordinary stress or anxiety.

(1) L’article 7

Aux termes de l’art. 7 de la *Charte* : « [c]hacon a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. » Dans la présente affaire, l’appelante avance que le cadre législatif pourvoyant au paiement de prestations réduites pour les personnes de moins de 30 ans portait atteinte à son droit à la sécurité de sa personne, puisqu’il avait pour effet de la laisser — elle-même ainsi que les membres de son groupe — dans une situation de misère noire qui compromettrait à la fois leur intégrité physique et leur intégrité psychologique. Pour établir la violation de l’art. 7, la demanderesse doit, dans un premier temps, démontrer qu’il a été porté atteinte à son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et, dans un deuxième temps, établir que l’État a causé cette atteinte sans se conformer aux principes de justice fondamentale.

La protection du droit d’un individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne garanti par l’art. 7 reflète le souci traditionnel de la société canadienne de veiller à ce que, en règle générale, les gens ne se voient pas imposer de contraintes par l’État et soient traités avec dignité et respect. Dans l’arrêt *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, p. 56, le juge en chef Dickson a estimé que « l’atteinte que l’État porte à l’intégrité corporelle et la tension psychologique grave causée par l’État » constituent une atteinte à la sécurité de la personne.

Dans l’arrêt *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, par. 60, le juge en chef Lamer a conclu que, pour établir l’existence d’une restriction de la sécurité de la personne :

... il faut donc que l’acte de l’État faisant l’objet de la contestation ait des répercussions graves et profondes sur l’intégrité psychologique d’une personne. On doit précéder à l’évaluation objective des répercussions de l’ingérence de l’État, en particulier de son incidence sur l’intégrité psychologique d’une personne ayant une sensibilité raisonnable. Il n’est pas nécessaire que l’ingérence de l’État ait entraîné un choc nerveux ou un trouble psychiatrique, mais ses répercussions doivent être plus importantes qu’une tension ou une angoisse ordinaires.

205

206

207

208 In this case, the appellant has gone to great lengths to demonstrate that the negative effects of living on the reduced level of support were seriously harmful to the physical and psychological well-being of those affected. Certainly, those who, like the appellant, were living on a reduced benefit were not in a very “secure” position. The remaining question at this first stage of the s. 7 analysis is, however, whether this position of insecurity was brought about by the state.

209 The requirement that the violation of a person’s rights under s. 7 must emanate from a particular state action can be found in the wording of the section itself. Section 7 does not grant a right to security of the person, full stop. Rather, the right is protected only insofar as the claimant is deprived of the right to security of the person by the state, in a manner that is contrary to the principles of fundamental justice. The nature of the required nexus between the right and a particular state action has evolved over time.

210 In *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123 (“*Prostitution Reference*”), Lamer J., as he then was, held that s. 7 was not necessarily limited to purely criminal or penal matters (p. 1175). Nonetheless, he did maintain that, given the context of the surrounding rights and the heading “Legal Rights” under which s. 7 is found, it was proper to conclude that “the restrictions on liberty and security of the person that s. 7 is concerned with are those that occur as a result of an individual’s interaction with the justice system, and its administration” (p. 1173).

211 In *G. (J.)*, *supra*, Lamer C.J. again addressed the issue of whether s. 7 rights could be extended beyond the criminal law context, this time, with respect to the right to state-funded counsel for a parent at a custody hearing. In finding that such a right was contemplated by s. 7, he held that the subject matter of s. 7 was “the state’s conduct in the course of enforcing and securing compliance with the law, where the state’s conduct deprives an individual of his or her right to life, liberty, or

Dans l’affaire qui nous occupe, l’appelante s’est donné beaucoup de mal pour démontrer que les effets négatifs de vivre des prestations réduites étaient gravement préjudiciables au bien-être physique et psychologique des personnes touchées. Il est certain que les personnes qui, à l’instar de l’appelante, vivaient des prestations réduites n’étaient pas dans une situation très « sûre ». Cependant, la question qu’il reste à trancher à cette première étape de l’analyse relative à l’art. 7 est de savoir si cette situation d’insécurité était imputable au fait de l’État.

L’exigence selon laquelle la violation des droits garantis à une personne par l’art. 7 doit résulter d’un acte de l’État ressort du texte même de cette disposition. L’article 7 ne garantit pas à l’individu un droit absolu à la sécurité de sa personne, mais plutôt un droit qui n’est protégé que dans la mesure où c’est l’État qui, d’une façon non conforme aux principes de justice fondamentale, le prive du droit à la sécurité de sa personne. La nature du lien requis entre le droit et l’acte de l’État a évolué au fil des ans.

Dans le *Renvoi relatif à l’art. 193 et à l’al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123 (le « *Renvoi relatif à la prostitution* »), le juge Lamer (plus tard Juge en chef) a conclu que l’art. 7 ne s’applique pas nécessairement aux affaires pénales (p. 1175). Néanmoins, il a maintenu que, compte tenu du contexte des droits adjacents et de l’intertitre « Garanties juridiques » sous lequel se trouve l’art. 7, il convenait de conclure que « les restrictions à la liberté et à la sécurité de la personne dont il est question à l’art. 7 sont celles qui découlent des rapports entre un individu, le système judiciaire et l’administration de la justice » (p. 1173).

Dans l’arrêt *G. (J.)*, précité, le juge en chef Lamer a de nouveau examiné la question de savoir si les droits garantis par l’art. 7 pouvaient s’appliquer en dehors du contexte du droit criminel, cette fois-là relativement au droit d’un parent d’obtenir les services d’un avocat rémunéré par l’État au cours d’une audience en matière de garde d’enfants. Concluant qu’un tel droit était visé par l’art. 7, le juge Lamer a estimé que l’objet de l’art. 7 est « le comportement de l’État en tant qu’il fait observer et appliquer la loi,

security of the person” (para. 65). In *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44, I agreed with this statement of the law and concluded that s. 7 rights could be infringed in the context of an investigation under human rights legislation.

In *Winnipeg Child and Family Services v. K.L.W.*, [2000] 2 S.C.R. 519, 2000 SCC 48, the ambit of state action was expanded beyond the confines of a court room. In that case, a mother sought an injunction against the Child and Family Services agency’s decision to apprehend her child without a warrant. While there was no judicial process at issue, she claimed that the action of the state in apprehending her child violated her s. 7 right to security of the person. L’Heureux-Dubé J. held that the claimant had been deprived of her right in accordance with the principles of fundamental justice, recognizing nevertheless that she had satisfied the first part of the s. 7 test. This can be explained by the fact that the seizure of the claimant’s newborn child constituted a determinative government action.

Thus, in certain exceptional circumstances, this Court has found that s. 7 rights may include situations outside of the traditional criminal context — extending to other areas of judicial competence. In this case, however, there is no link between the harm to the appellant’s security of the person and the judicial system or its administration. The appellant was not implicated in any judicial or administrative proceedings, or even in an investigation that would at some point lead to such a proceeding. At the very least, a s. 7 claim must arise as a result of a determinative state action that in and of itself deprives the claimant of the right to life, liberty or security of the person.

lorsque ce comportement prive un individu de son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne » (par. 65). Dans l’arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44, j’ai souscrit à cet énoncé du droit et jugé qu’il pouvait y avoir violation des droits garantis par l’art. 7 dans le contexte d’une enquête menée en vertu d’une loi relative aux droits de la personne.

Dans l’arrêt *Office des services à l’enfant et à la famille de Winnipeg c. K.L.W.*, [2000] 2 R.C.S. 519, 2000 CSC 48, notre Cour a élargi au-delà du cadre des procédures judiciaires la portée du concept d’acte de l’État. Dans cette affaire, une mère avait déposé une demande d’injonction interdisant à l’Office des services à l’enfant et à la famille de lui retirer sans mandat son enfant. Malgré l’absence de procédures judiciaires, l’appelante soutenait que l’appréhension de l’enfant par l’État contrevenait au droit à la sécurité de sa personne que lui garantit l’art. 7. Le juge L’Heureux-Dubé a conclu que l’appelante avait été privée de ce droit en conformité avec les principes de justice fondamentale, reconnaissant néanmoins qu’elle avait satisfait à la première étape de l’analyse fondée sur l’art. 7, ce qui peut s’expliquer par le fait que l’appréhension du nouveau-né de la plaignante constituait une mesure gouvernementale emportant des conséquences juridiques.

Par conséquent, dans certaines circonstances exceptionnelles, notre Cour a jugé que les droits garantis par l’art. 7 peuvent viser certaines situations en dehors du contexte criminel traditionnel, étendant ainsi leur application à d’autres domaines relevant de la compétence des tribunaux. En l’espèce, cependant, il n’existe pas de lien entre le préjudice causé à la sécurité de la personne de l’appelante et le système judiciaire ou son administration. L’appelante n’était ni partie à quelque instance judiciaire ou administrative, ni même l’objet d’une enquête susceptible d’aboutir à l’engagement d’une telle instance. Une demande fondée sur l’art. 7 doit, à tout le moins, découler d’une mesure gouvernementale emportant des conséquences juridiques, savoir une mesure qui, en soi, prive le demandeur du droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne.

212

213

214

Some may find this threshold requirement to be overly formalistic. The appellant, for instance, argues that this Court has found that respect for human dignity underlies most if not all of the rights protected under the *Charter*. Undoubtedly, I agree that respect for the dignity of all human beings is an important, if not foundational, value in this or any society, and that the interpretation of the *Charter* may be aided by taking such values into account. However, this does not mean that the language of the *Charter* can be totally avoided by proceeding to a general examination of such values or that the court can through the process of judicial interpretation change the nature of the right. As held in *Blencoe*, *supra*, “[w]hile notions of dignity and reputation underlie many *Charter* rights, they are not stand-alone rights that trigger s. 7 in and of themselves” (para. 97). A purposive approach to *Charter* interpretation, while coloured by an overarching concern with human dignity, democracy and other such “*Charter* values”, must first and foremost look to the purpose of the section in question. Without some link to the language of the *Charter*, the legitimacy of the entire process of *Charter* adjudication is brought into question.

215

In the *Charter*, s. 7 is grouped, along with ss. 8 to 14, under the heading “Legal Rights”, in French, “*Garanties juridiques*”. Given the wording of this heading, as well as the subject matter of ss. 8 to 14, it is apparent that s. 7 has, as its primary goal, the protection of one’s right to life, liberty and security of the person against the coercive power of the state (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 2, at p. 44-9; *Prostitution Reference*, *supra*, per Lamer J.). The judicial nature of the s. 7 rights is also evident from the fact that people may only be deprived of those rights in accordance with the principles of fundamental justice. As Lamer J. held in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, such principles are to be found “in the basic tenets of our legal system. They do not lie in the realm of general public policy but in the

Il est possible que certains considèrent cette condition préliminaire excessivement formaliste. Par exemple, l’appelante soutient que notre Cour a jugé que le respect de la dignité humaine est à la base de la plupart des droits protégés par la *Charte*, voire de tous ces droits. Il ne fait aucun doute, je le reconnais, que le respect de la dignité de tous les êtres humains est une valeur importante, sinon fondamentale, dans toute société et que la prise en considération de telles valeurs peut aider dans l’interprétation de la *Charte*. Toutefois, cela ne signifie pas que l’on peut faire totalement abstraction du texte de la *Charte* en procédant à un examen général de telles valeurs ou que le tribunal peut, par le processus d’interprétation, changer la nature du droit concerné. Comme il a été jugé dans l’arrêt *Blencoe*, précité, « [m]ême si des notions de dignité et de réputation sous-tendent maints droits garantis par la *Charte*, ce ne sont pas des droits distincts qui déclenchent en soi l’application de l’art. 7 » (par. 97). Bien qu’une interprétation téléologique de la *Charte* soit influencée par une préoccupation dominante pour la dignité humaine, la démocratie et les autres « valeurs qui sous-tendent la *Charte* », elle doit d’abord et avant tout s’attacher à l’objet de la disposition en question. En l’absence de quelque lien que ce soit avec le texte même de la *Charte*, la légitimité de tout le processus juridictionnel relatif à la *Charte* est remise en question.

Dans la *Charte*, l’art. 7 ainsi que les art. 8 à 14 figurent sous l’intertitre « Garanties juridiques » dans la version française et « *Legal Rights* » dans la version anglaise. Vu le libellé de l’intertitre ainsi que l’objet des art. 8 à 14, il est évident que l’objectif premier de l’art. 7 est la protection de la vie, de la liberté et de la sécurité d’une personne contre le pouvoir coercitif de l’État (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 44-9; *Renvoi relatif à la prostitution*, précité, le juge Lamer). L’aspect judiciaire des droits garantis par l’art. 7 ressort également du fait qu’il ne peut y être porté atteinte qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. Comme l’a affirmé le juge Lamer dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, p. 503, ces principes font partie des « préceptes

inherent domain of the judiciary as guardian of the justice system” (p. 503). It is this strong relationship between the right and the role of the judiciary that leads me to the conclusion that some relationship to the judicial system or its administration must be engaged before s. 7 may be applied.

To suggest that this nexus is required is not to fossilize s. 7. This Court has already held, in *G. (J.)*, *supra*, *Blencoe*, *supra*, and *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1, that this link to the judicial system does not mean that s. 7 is limited to purely criminal or penal matters. In *K.L.W.*, *supra*, it was recognized that there need not be a link to a trial-like process. Individuals who find themselves subject to administrative processes may find that they have been deprived of their right to life, liberty or security of the person. The manner in which these various administrative processes will be reviewed has by no means been calcified. Nor has the interpretation of the “principles of fundamental justice” which apply to these processes. However, at the very least, in order for one to be deprived of a s. 7 right, some determinative state action, analogous to a judicial or administrative process, must be shown to exist. Only then may the process of interpreting the principles of fundamental justice or the analysis of government action be undertaken.

In this case, there has been no engagement with the judicial system or its administration, and thus, the protections of s. 7 are not available. As will be discussed below, I have concluded that s. 29(a) of the Regulation, by treating individuals differently on the basis of their age, constitutes an infringement of the appellant’s equality rights. However, s. 7 does not have the same comparative characteristics as the s. 15 right. The appellant’s situation must be viewed in more absolute terms. In this case, the threat to

fondamentaux de notre système juridique. Ils relèvent non pas du domaine de l’ordre public en général, mais du pouvoir inhérent de l’appareil judiciaire en tant que gardien du système judiciaire ». C’est ce lien solide entre ce droit et le rôle de l’appareil judiciaire qui m’amène à conclure que, pour que puisse s’appliquer l’art. 7, il faut un certain rapport entre le droit invoqué et le système judiciaire ou son administration.

Dire que la présence de ce lien est nécessaire n’a pas pour effet de fossiliser pour autant l’application de l’art. 7. Déjà, notre Cour a jugé dans les arrêts *G. (J.)* et *Blencoe*, précités, ainsi que dans *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1, que ce lien avec l’appareil judiciaire ne signifie pas que l’art. 7 se limite nécessairement aux affaires pénales. Dans l’arrêt *K.L.W.*, précité, notre Cour a reconnu qu’il n’est pas nécessaire qu’il y ait un lien avec une instance analogue à un procès. En effet, une personne visée par une procédure administrative peut estimer qu’elle a été privée de son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne. Les modalités du contrôle de ces procédures administratives n’ont d’aucune façon été arrêtées définitivement, pas plus que n’ont été interprétés les « principes de justice fondamentale » qui régissent ces procédures. Cependant, pour qu’une personne se trouve privée d’un droit que lui garantit l’art. 7, il faut à tout le moins établir l’existence d’une mesure de l’État — analogue à une instance judiciaire ou administrative — emportant des conséquences juridiques pour cette personne. Ce n’est qu’ensuite que peut avoir lieu l’interprétation des principes de justice fondamentale ou l’analyse de la mesure gouvernementale.

En l’espèce, puisque ni le système judiciaire ni son administration ne sont en jeu, les garanties de l’art. 7 ne peuvent donc être invoquées. Comme je l’indiquerai plus loin, j’ai conclu que, du fait qu’il réserve un traitement différent à certaines personnes sur le fondement de l’âge, l’al. 29a) du Règlement porte atteinte aux droits à l’égalité garantis à l’appelante. Cependant, l’art. 7 n’offre pas les mêmes critères de comparaison que le droit visé à l’art. 15. Il faut considérer la situation de l’appelante d’une

216

217

the appellant's right to security of the person was brought upon her by the vagaries of a weak economy, not by the legislature's decision not to accord her more financial assistance or to require her to participate in several programs in order for her to receive more assistance.

218 The appellant and several of the interveners made forceful arguments regarding the distinction that is sometimes drawn between negative and positive rights, as well as that which is made between economic and civil rights, arguing that security of the person often requires the positive involvement of government in order for it to be realized. This is true. The right to be tried within a reasonable time, for instance, may require governments to spend more money in order to establish efficient judicial institutions. However, in order for s. 7 to be engaged, the threat to the person's right itself must emanate from the state.

219 In *G. (J.)*, *supra*, for instance, this Court held that the claimant had the right to be provided with legal aid to assist her during a child custody hearing. To the extent that that order required the government to spend money so as to ensure that the complainant was not deprived of her right to security of the person in a manner that was inconsistent with the principles of fundamental justice, such a right could be construed as "positive" and perhaps "economic". However, what was determinative in that case was that the claimant, pursuant to s. 7, was being directly deprived of her right to security of the person through the action of the state. It was the fact that the state was attempting to obtain custody of the claimant's children that threatened her security. It is such initial state action, one that directly affects and deprives a claimant of his or her right to life, liberty or security of the person that is required by the language of s. 7.

220 The appellant also directed our attention to the dissenting statements of Dickson C.J. in *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*,

façon plus absolue. En l'espèce, le risque de violation de son droit à la sécurité de sa personne découlait des aléas d'une économie chancelante, et non de la décision du législateur de ne pas lui accorder une aide financière plus élevée ou de l'obliger à participer à plusieurs programmes pour recevoir une aide accrue.

L'appelante et plusieurs des intervenants ont présenté de solides arguments sur la distinction qui est parfois établie entre les droits « négatifs » et les droits « positifs », ainsi que sur celle faite entre les droits économiques et les libertés publiques, soutenant que la concrétisation du droit de l'individu à la sécurité de sa personne exige souvent un engagement positif de la part du gouvernement. Cet argument est bien fondé. Par exemple, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable peut exiger des gouvernements qu'ils consacrent davantage de fonds à l'établissement d'institutions judiciaires efficaces. Cependant, pour qu'entre en jeu l'application de l'art. 7, c'est l'État qui doit être à l'origine de la menace d'atteinte au droit garanti à l'intéressé.

Par exemple, dans l'arrêt *G. (J.)*, précité, notre Cour a jugé que l'appelante avait droit à l'aide juridique à l'égard d'une audience relative à la garde d'enfants. Dans la mesure où cette ordonnance obligeait le gouvernement à dépenser certaines sommes pour veiller à ce que la plaignante ne soit pas privée de son droit à la sécurité de sa personne d'une manière incompatible avec les principes de justice fondamentale, il est possible de considérer qu'il s'agit d'un droit « positif », voire « économique ». Cependant, le facteur déterminant dans cette affaire était que, suivant l'art. 7, l'appelante était directement privée de son droit à la sécurité de sa personne par un acte de l'État. C'était le fait que l'État tentait d'obtenir la garde des enfants de l'appelante qui menaçait la sécurité de celle-ci. C'est un tel acte initial de l'État, un acte affectant directement la demanderesse et la privant de son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne qui est requis par le texte de l'art. 7.

L'appelante a également attiré notre attention sur les commentaires faits par le juge en chef Dickson dans ses motifs de dissidence dans le *Renvoi relatif*

[1987] 1 S.C.R. 313, in which he noted that a conceptual approach in which freedoms are said to involve simply an absence of interference or constraint “may be too narrow since it fails to acknowledge situations where the absence of government intervention may in effect substantially impede the enjoyment of fundamental freedoms” (p. 361). The question of whether a fundamental freedom can be infringed through the lack of government action was canvassed most recently in the case of *Dunmore*, *supra*. In that case, I held that legislation that is underinclusive may, in unique circumstances, substantially impact the exercise of a constitutional freedom (para. 22). I explained that in order to meet the requirement that there be some form of government action as prescribed by s. 32 of the *Canadian Charter*, the legislation must have been specifically designed to safeguard the exercise of the fundamental freedom in question. The affected group was required to show that it was substantially incapable of exercising the freedom sought without the protection of the legislation, and that its exclusion from the legislation substantially reinforced the inherent difficulty to exercise the freedom in question. While the existence of the *Social Aid Act* might constitute sufficient government action to engage s. 32, none of the other factors enumerated in *Dunmore* are present in this case.

In *Dunmore*, I found that the Ontario *Labour Relations Act*, 1995, S.O. 1995, c. 1, Sched. A, instantiated the freedom to organize and that without its protection agricultural workers were substantially incapable of exercising their freedom to associate. The legislation reinforced the already precarious position of agricultural workers in the world of labour relations. In undertaking the underinclusiveness analysis, a complainant must demonstrate that he or she is being deprived of the right itself and not simply the statutory benefit that is being provided to other groups. Here, the *Social Aid Act* seeks to remedy the situation of those persons

à la *Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, où ce dernier a précisé que l’application d’une approche conceptuelle dans laquelle les libertés seraient simplement considérées comme une absence d’intervention ou de contrainte « est peut-être trop étroite étant donné qu’elle ne reconnaît pas l’existence de certains cas où l’absence d’intervention gouvernementale est effectivement susceptible de porter atteinte sensiblement à la jouissance de libertés fondamentales » (p. 361). Plus récemment, dans l’arrêt *Dunmore*, précité, notre Cour s’est demandé si l’absence d’intervention gouvernementale peut porter atteinte à une liberté fondamentale. Dans cette affaire, j’ai conclu qu’une mesure législative ayant un champ d’application trop limité peut, dans des circonstances exceptionnelles, entraver substantiellement l’exercice d’une liberté constitutionnelle (par. 22). J’ai expliqué que, pour que soit satisfaite la condition d’application de l’art. 32 de la *Charte canadienne* requérant l’existence d’une intervention gouvernementale, la mesure législative doit clairement viser à protéger l’exercice de la liberté fondamentale en question. Le groupe touché devait établir qu’il était essentiellement incapable d’exercer sa liberté fondamentale sans la protection du texte de loi et que son exclusion du champ d’application de celui-ci accroissait considérablement la difficulté inhérente à l’exercice de la liberté en question. Bien que l’existence de la *Loi sur l’aide sociale* puisse constituer une intervention gouvernementale suffisante pour déclencher l’application de l’art. 32, aucun des autres facteurs énumérés dans *Dunmore* n’est présent en l’espèce.

Dans cet arrêt, j’ai conclu que la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, donne effet à la liberté syndicale et que sans cette protection les travailleurs agricoles sont essentiellement incapables d’exercer leur liberté d’association. La loi en question exacerbait la situation déjà précaire des travailleurs agricoles dans le monde des relations de travail. Le plaignant qui reproche à un texte de loi d’avoir une portée trop limitative doit démontrer qu’il est privé du droit lui-même et non seulement de l’avantage que la loi accorde à d’autres groupes. En l’espèce, la *Loi sur l’aide sociale* vise à remédier à la situation des personnes qui n’ont pas

who find themselves without work or other assistance by providing them with financial support and job training so that they can integrate to the active workforce. As in *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989, and *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, the exclusion of people under 30 from the full, unconditional benefit package does not render them substantially incapable of exercising their right to security of the person without government intervention. Leaving aside the possibilities that might exist on the open market, training programs are offered to assist in finding work and to provide additional benefits.

222

The appellant has failed to demonstrate that there exists an inherent difficulty for young people under 30 to protect their right to security of the person without government intervention. Nor has the existence of a higher base benefit for recipients 30 years of age and over been shown to reduce, on its own, or substantially, the potential of young people to exercise their right to security of the person. The fact that the remedial programs instituted by the reforms of 1984 might not have been designed in a manner that was overly favourable to the appellant does not help the appellant in meeting her burden. My concern here is with the ability of the appellant's group to access the right itself, not to benefit better from the statutory scheme. The appellant has failed to show a substantial incapability of protecting her right to security. She has not demonstrated that the legislation, by excluding her, has reduced her security any more than it would have already been, given market conditions.

223

For these reasons, I would hold that s. 29(a) of the Regulation does not infringe s. 7 of the *Canadian Charter*. The threat to the appellant's security of the person was not related to the administration of justice, nor was it caused by any state action, nor did the underinclusive nature of the Regulation substantially prevent or inhibit the

d'emploi ou ne reçoivent aucune autre forme d'assistance, en leur offrant de l'aide financière et des mesures de formation professionnelle pour leur permettre de joindre les rangs de la population active. Comme dans les arrêts *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989, et *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, l'exclusion des personnes de moins de 30 ans du champ d'application du régime d'avantages complets et inconditionnels ne les rend pas essentiellement incapables d'exercer leur droit à la sécurité de leur personne en l'absence d'intervention gouvernementale. Indépendamment des possibilités susceptibles d'exister sur le marché de l'emploi, les programmes de formation ont été mis sur pied pour aider les intéressés à trouver du travail et pour pourvoir au paiement de prestations additionnelles.

L'appelante n'a pas démontré que les personnes de moins de 30 ans éprouvent intrinsèquement de la difficulté à exercer leur droit à la sécurité de leur personne en l'absence d'intervention gouvernementale. Elle n'a pas non plus établi que l'existence de prestations de base plus élevées pour les bénéficiaires de 30 ans et plus réduisait en soi ou de manière substantielle la possibilité pour les moins de 30 ans d'exercer leur droit à la sécurité de leur personne. Le fait que les programmes de rattrapage scolaire établis par les réformes de 1984 n'aient peut-être pas été les programmes les mieux conçus n'aide pas l'appelante à s'acquitter de la charge de la preuve qui lui incombe. Le point auquel je m'attache en l'espèce est la capacité du groupe de l'appelante de bénéficier du droit lui-même, et non de profiter davantage du régime établi par la loi. L'appelante n'a pas réussi à établir qu'elle était essentiellement incapable de protéger son droit à la sécurité. Elle n'a pas démontré que, en l'excluant, le texte de loi a réduit sa sécurité à un niveau inférieur à ce qu'elle était déjà, compte tenu de la situation économique.

Pour les motifs qui précèdent, j'estime que l'al. 29a) du Règlement ne violait pas l'art. 7 de la *Charte canadienne*. La menace au droit à la sécurité de l'appelante n'était pas liée à l'administration de la justice et ne résultait pas d'une mesure de l'État; de plus, le caractère non inclusif du règlement n'a pas empêché concrètement l'appelante de protéger

appellant from protecting her own security. Such a result should not be unexpected. As I noted in *Dunmore, supra*, total exclusion of a group from a statutory scheme protecting a certain right may in some limited circumstances engage that right to such an extent that it is in essence the substantive right that has been infringed as opposed to the equality right protected under s. 15(1) of the *Charter*. However, the underinclusiveness of legislation will normally be the province of s. 15(1), and so it is to the equality analysis that we must now turn.

(2) Section 15

Section 15(1) of the *Charter* protects every individual's right to the equal protection and benefit of the law, without discrimination based on, among other grounds, age. As this Court has enunciated on numerous occasions, a purposive approach to this right must take into consideration a concern for the individual human dignity of all those subject to the law. As noted in the s. 7 analysis, while a concern for and understanding of the basic values underlying the *Charter* are important in order to give proper consideration to a *Charter* claim, such principles cannot be allowed to override the language of the *Charter* itself.

Among the grounds of prohibited discrimination enumerated under s. 15(1), age is the one that tends to cause the most theoretical confusion. The source of such confusion in implementing the s. 15(1) guarantee of age equality is rooted in our understanding of substantive equality. In protecting substantive equality, this Court has recognized that like people should be treated alike and, reciprocally, different people must often be treated differently. Most of the grounds enumerated under s. 15(1) tend to be characteristics that our society has deemed to be "irrelevant" to one's abilities. The problem with age is that because we all, as human beings trapped in the continuum of time, experience the process of aging, it is sometimes difficult to assess discriminative behaviour. Health allowing, we all have the

sa propre sécurité. Ce résultat ne devrait surprendre personne. Comme je l'ai souligné dans l'arrêt *Dunmore*, précité, le fait d'exclure totalement un groupe d'un régime légal protégeant un droit donné peut, dans certaines circonstances limitées, porter une atteinte telle à ce droit que c'est alors essentiellement le droit substantiel qui est violé plutôt que le droit à l'égalité garanti par le par. 15(1) de la *Charte*. Cependant, l'examen de la question du champ d'application trop restreint d'un texte de loi se fait normalement dans le cadre de l'analyse fondée sur le par. 15(1) et, en conséquence, je vais maintenant procéder à l'analyse relative à l'égalité.

(2) L'article 15

Le paragraphe 15(1) de la *Charte* protège le droit de chacun à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment de la discrimination fondée sur l'âge. Comme l'a déclaré notre Cour à maintes reprises, il faut, dans le cadre d'une interprétation téléologique de ce droit, prendre en considération la dignité humaine individuelle de l'ensemble des personnes assujetties à la loi concernée. Comme je l'ai indiqué dans l'analyse fondée sur l'art. 7, bien qu'il soit important de prendre en compte et de bien saisir les valeurs qui sous-tendent la *Charte* pour être en mesure d'examiner adéquatement une demande fondée sur celle-ci, ces principes ne sauraient prendre le pas devant le texte même de la *Charte*.

Parmi les motifs de distinction illicite énumérés au par. 15(1), l'âge est celui qui tend à causer la plus grande confusion sur le plan théorique. Relativement à la concrétisation du droit à l'égalité fondée sur l'âge garanti au par. 15(1), la source de cette confusion découle de l'interprétation que nous donnons à l'égalité réelle. Pour protéger l'égalité réelle, notre Cour a reconnu que des personnes se trouvant dans la même situation doivent être traitées de la même manière et, réciproquement, que celles qui sont dans des situations différentes doivent souvent être traitées différemment. La plupart des motifs énumérés au par. 15(1) sont des caractéristiques qui, dans notre société, sont réputées « non pertinentes » quant aux aptitudes d'une personne. Le problème que présente l'âge tient au fait qu'il

opportunity to be young and foolish as well as old and crotchety. As Professor Hogg, *supra*, argues, “[a] minority defined by age is much less likely to suffer from the hostility, intolerance and prejudice of the majority than is a minority defined by race or religion or any other characteristic that the majority has never possessed and will never possess” (p. 52-54).

est parfois difficile de déterminer ce qui constitue un comportement discriminatoire, puisque — en tant qu’êtres humains prisonniers dans le continuum du temps — nous subissons tous le processus du vieillissement. Si notre santé nous le permet, nous avons tous la possibilité d’être jeunes et fous ainsi que vieux et grincheux. Comme l’affirme le professeur Hogg, *op. cit.*, [TRADUCTION] « [u]ne minorité définie selon l’âge est beaucoup moins susceptible d’être victime de l’hostilité, de l’intolérance et des préjugés de la majorité qu’une minorité définie selon la race ou la religion ou toute autre caractéristique que la majorité n’a jamais possédée et ne possèdera jamais » (p. 52-54).

226 Moreover, whereas distinctions based on most other enumerated or analogous grounds may often be said to be using the characteristic as an illegitimate proxy for merit, distinctions based on age as a proxy for merit or ability are often made and viewed as legitimate. This acceptance of distinctions based on age is due to the fact that at different ages people are capable of different things. Ten-year-olds, in general, do not make good drivers. The same might be said for the majority of centenarians. It is in recognition of these developmental differences that several laws draw distinctions on the basis of age.

Qui plus est, alors qu’on peut souvent affirmer que les distinctions fondées sur la plupart des autres motifs énumérés ou sur des motifs analogues utilisent la caractéristique en question comme un substitut illégitime du mérite, des distinctions fondées sur l’âge sont souvent utilisées à cette fin et considérées comme légitimes. Cette acceptation des distinctions fondées sur l’âge est attribuable au fait que des personnes d’âge différent sont capables d’accomplir des choses différentes. En règle générale, un enfant de dix ans ne fait pas un bon conducteur. On peut dire la même chose de la majorité des personnes centenaires. C’est pour tenir compte de ces différences de développement que plusieurs lois établissent des distinctions fondées sur l’âge.

227 However, despite this apparent recognition that age is of a different sort than the other grounds enumerated in s. 15(1), the fact of the matter is that it was included as a prohibited ground of discrimination in the *Canadian Charter*. Recall that in *Law* Iacobucci J. referred to the remark in *Andrews* that it would be a rare case in which differential treatment based on one or more of the enumerated or analogous grounds would not be discriminatory: *Law*, *supra*, at para. 110. In contrast, some human rights laws do not include age as a ground of discrimination, or limit the ground to discrimination between the ages of 18 and 65: *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210; *Quebec Charter*, s. 10. But the *Canadian Charter* does include age, without internal limitation. In *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R.

Cependant, bien que l’on reconnaisse apparemment que l’âge est un motif différent des autres motifs énumérés au par. 15(1), le fait est qu’il a été inclus comme motif de discrimination illicite dans la *Charte canadienne*. Rappelons que dans *Law*, le juge Iacobucci s’est référé à la remarque énoncée dans l’arrêt *Andrews* et selon laquelle ce n’est que dans de rares cas qu’un traitement différent fondé sur un ou plusieurs motifs énumérés ou analogues ne sera pas discriminatoire : *Law*, précité, par. 110. Par ailleurs, certaines lois sur les droits de la personne n’incluent pas l’âge comme motif de discrimination ou limitent son application à la discrimination visant les personnes âgées de 18 à 65 ans : *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210; *Charte québécoise*, art. 10. Toutefois, l’âge est un motif prévu par la *Charte canadienne*, sans limite intrinsèque. Dans

203, McLachlin J. and I held that the grounds of discrimination enumerated in s. 15(1) “function as legislative markers of suspect grounds associated with stereotypical, discriminatory decision making” (para. 7). Legislation that draws a distinction based on such a ground is suspect because it often leads to discrimination and denial of substantive equality. This is the case whether the distinction is based on race, gender or age. While distinctions based on age may often be justified, they are nonetheless equally suspect. While age is a ground that is experienced by all people, it is not necessarily experienced in the same way by all people at all times. Large cohorts may use age to discriminate against smaller, more vulnerable cohorts. A change in economic, historical or political circumstances may mean that presumptions and stereotypes about a certain age group no longer hold true. Moreover, the fact remains that, while one’s age is constantly changing, it is a personal characteristic that at any given moment one can do nothing to alter. Accordingly, age falls squarely within the concern of the equality provision that people not be penalized for characteristics they either cannot change or should not be asked to change.

The fact that the Regulation here makes a distinction based on a personal characteristic that is specifically enumerated under s. 15 should therefore raise serious concerns when considering whether such a distinction is in fact discriminatory. While not creating a presumption of discrimination, a distinction based on an enumerated ground reveals a strong suggestion that the provision in question is discriminatory for the purposes of s. 15. In recent years, this Court has stated that disrespect for human dignity lies at the heart of discrimination: *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, *per* L’Heureux-Dubé J.; *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418, *per* McLachlin J.; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493. However, it is worth repeating that the concept of “human

l’arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, par. 7, le juge McLachlin et moi avons conclu que les motifs énumérés au par. 15(1) « sont des indicateurs législatifs de l’existence de motifs suspects, associés à des processus décisionnels discriminatoires et fondés sur des stéréotypes ». Une loi qui établit une distinction fondée sur un tel motif est suspecte parce qu’elle entraîne souvent de la discrimination et aboutit au déni du droit à l’égalité réelle. C’est ce qui se produit, que la distinction soit fondée sur la race, le sexe ou l’âge. Bien que les discriminations fondées sur l’âge puissent souvent être justifiées, elles sont néanmoins tout aussi suspectes. Quoique l’âge soit un motif auquel personne n’échappe, tous ne le vivent pas de la même façon à toutes les époques. Ainsi, des cohortes nombreuses peuvent se servir de l’âge pour établir des distinctions contre des cohortes plus petites et plus vulnérables. Par suite de l’évolution de la situation économique, historique ou politique, il est possible que des présomptions et stéréotypes relatifs à un certain groupe d’âge ne soient plus valables. En outre, il n’en demeure pas moins que, quoiqu’on vieillisse sans cesse, l’âge est une caractéristique personnelle à l’égard de laquelle il est impossible de faire quoi que ce soit, et ce à quelque moment que ce soit. En conséquence, l’âge est nettement visé par l’aspect de la disposition relative à l’égalité qui demande qu’on ne pénalise pas un individu pour une caractéristique qu’il ne peut changer ou qu’on ne devrait pas le requérir de changer.

Le fait que le Règlement en litige dans la présente affaire établisse une distinction fondée sur une caractéristique personnelle expressément mentionnée à l’art. 15 devrait donc soulever de sérieuses préoccupations lorsqu’on se demande si cette distinction est, dans les faits, discriminatoire. Bien qu’une distinction fondée sur un motif énuméré ne crée pas une présomption de discrimination, il s’agit toutefois d’une solide indication que la disposition en question est discriminatoire pour l’application de l’art. 15. Au cours des dernières années, notre Cour a affirmé que l’absence de respect pour la dignité humaine est au cœur de la discrimination : *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, le juge L’Heureux-Dubé; *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418, le juge

dignity” has essentially been brought to the fore in an effort to capture the essence of what differential treatment based on one of the grounds in s. 15 captures.

229 The framework for undertaking a s. 15 analysis was put forth most recently by this Court in *Law*, *supra*. In that case, this Court affirmed that the s. 15 analysis is to take place through a three-stage process: Is there differential treatment between the claimant and others, in purpose or effect; is the differential treatment based on one or more of the grounds enumerated under s. 15(1) or a ground analogous to those contained therein; does the law in question have a purpose or effect that is discriminatory within the meaning of the equality guarantee? (*Law*, at para. 88). At each stage of this process, the claimant bears the civil burden of proof. This burden remains constant no matter how serious the claim or how many people are potentially involved.

230 It is evident, in this case, and the respondent does not appear to dispute this point, that s. 29(a) of the Regulation creates a distinction between single social assistance recipients under the age of 30 and those 30 and over. Single recipients under the age of 30 have their base benefits capped at a level one third of that of those 30 and over. While they may participate in certain programs in order to increase their benefits, those 30 and over do not have to do so. This results in the differential treatment of the two groups. Thus, the fundamental question that needs to be dealt with in any depth here is whether the distinction outlined in s. 29(a) is indicative that the government treats social assistance recipients under 30 in a way that is respectful of their dignity as members of our society. Evidence regarding the actual impact of the distinction will also be considered, although I conclude that the regulatory regime is discriminatory on its face.

McLachlin; Vriend c. Alberta, [1998] 1 R.C.S. 493. Cependant, il convient de rappeler que le concept de « dignité humaine » a d’abord et avant tout été avancé pour permettre de bien saisir l’essence de la notion de traitement différent fondé sur l’un des motifs prévus par l’art. 15.

Récemment, dans l’arrêt *Law*, précité, notre Cour a exposé le cadre de l’analyse relative à l’art. 15. Dans cette affaire, notre Cour a confirmé que cette analyse comporte trois étapes, qu’on peut décrire au moyen des questions suivantes : Le texte de loi contesté a-t-il pour objet ou pour effet d’imposer une différence de traitement entre le demandeur et d’autres personnes? La différence de traitement est-elle fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés au par. 15(1) ou des motifs analogues? Le texte de loi contesté a-t-il un objet ou un effet discriminatoires au sens de la garantie d’égalité? (*Law*, par. 88). À chaque étape de l’analyse, la charge de la preuve incombe au demandeur, qui doit s’en acquitter suivant la norme de preuve applicable en droit civil. Cette norme ne varie pas, peu importe la gravité de la plainte ou le nombre de personnes susceptibles d’être touchées.

En l’espèce, il est évident — fait que l’intimé ne semble d’ailleurs pas contester — que l’al. 29a) du Règlement crée une distinction entre les personnes seules de moins de 30 ans recevant de l’aide sociale et celles de 30 ans et plus. En effet, le plafond des prestations de base pour les moins de 30 ans représente un tiers de celui des prestations accordées aux 30 ans et plus. Bien que les moins de 30 ans puissent participer à certains programmes dans le but de faire hausser leurs prestations, les 30 ans et plus ne sont par ailleurs pas tenus de le faire. Cette situation entraîne une différence de traitement entre les deux groupes. Par conséquent, la question fondamentale qu’il faut examiner en profondeur est celle de savoir si la distinction établie à l’al. 29a) indique que le gouvernement traite les bénéficiaires d’aide sociale de moins de 30 ans d’une façon qui respecte leur dignité en tant que membres de notre société. La preuve concernant l’effet concret de la distinction sera également considérée, bien que j’estime que le régime réglementaire est à première vue discriminatoire.

In *Law, supra*, Iacobucci J. held that this third inquiry is to be assessed as by a reasonable person in the claimant's circumstances, having regard to several "contextual factors". The factors suggested in *Law*, while not exhaustive, are (1) pre-existing disadvantage, stereotyping, prejudice or vulnerability, (2) correspondence between the distinction drawn and the needs, capacity or circumstances of the claimant or others, (3) any ameliorative purpose or effects of the impugned law upon a more disadvantaged group or person, and (4) the nature and scope of the interest affected by the impugned law. Iacobucci J. noted that the presence or absence of any of these contextual factors is not determinative.

Interestingly, *Law*, also involved a claim that a legislative provision, by offering lower pension benefits to younger people, constituted age discrimination under s. 15. In that case, the claimant argued that provisions of the Canada Pension Plan that gradually reduced the survivor's pension for able-bodied surviving spouses without dependant children by 1/120th of the full rate for each month that the claimant's age was less than 45 at the time of the contributor's death was discriminatory. The effect of the legislation was to make 35 years of age the threshold age for receiving survivor benefits for persons not having attained the retirement age of 65. Those over 45 at the time of their spouse's death would receive full benefits, those under 35 would receive no benefits until they were 65, and those between 35 and 45 would receive a graduated amount until they were 65. After examining the contextual factors enunciated above, Iacobucci J. held that this distinction, though based on the enumerated ground of age, was not substantively discriminatory.

The fact that a certain legislative provision which limited the benefits to those under a certain age was found to be constitutional in one case does not

Dans l'arrêt *Law*, précité, le juge Iacobucci a affirmé qu'il faut examiner la troisième question avec les yeux d'une personne raisonnable se trouvant dans la situation du demandeur, en tenant compte de plusieurs « facteurs contextuels ». Dans *Law*, notre Cour a dressé une liste non exhaustive de ces facteurs : (1) la préexistence d'un désavantage, de stéréotypes, de préjugés ou d'une vulnérabilité; (2) la correspondance entre la distinction qui est établie et les besoins, les capacités ou la situation propres au demandeur ou à d'autres; (3) l'objet ou l'effet améliorateur du texte de loi contesté eu égard à une personne ou à un groupe défavorisés; (4) la nature et l'étendue du droit touché par le texte de loi contesté. Le juge Iacobucci a souligné que la présence ou l'absence de l'un ou l'autre de ces facteurs contextuels n'est pas déterminante.

Il est intéressant de noter que, dans l'arrêt *Law*, on plaide également qu'une disposition législative pourvoyant au versement de prestations de retraite moins élevées aux personnes plus jeunes créait de la discrimination fondée sur l'âge, en contravention de l'art. 15. Dans cette affaire, la demanderesse soulevait le caractère discriminatoire des dispositions du Régime de pensions du Canada qui prévoyaient, dans le cas du conjoint survivant non invalide et sans enfant à charge, une réduction progressive du plein montant de la pension de 1/120 par mois pour le nombre de mois qui reste à courir, au décès du cotisant, avant que le conjoint survivant n'atteigne l'âge de 45 ans. En conséquence, 35 ans était l'âge minimum requis pour toucher des prestations de survivant dans le cas des personnes n'ayant pas atteint l'âge de la retraite de 65 ans. Le conjoint survivant de plus de 45 ans au décès du cotisant recevait le plein montant de la pension, celui de moins de 35 ans ne recevait aucune prestation avant d'avoir atteint 65 ans et le conjoint survivant âgé de 35 à 45 ans recevait un montant progressif jusqu'à l'âge de 65 ans. Après avoir examiné les facteurs contextuels susmentionnés, le juge Iacobucci a conclu que, bien que cette distinction soit fondée sur le motif énuméré de l'âge, elle n'était pas source de discrimination réelle.

Le fait que notre Cour ait jugé constitutionnelle une disposition législative qui limitait le montant des prestations accordées aux personnes n'ayant pas

necessarily lead to the same conclusion here. In order to determine in this case whether the legislation is respectful of the self-worth and dignity of the appellant, the legislation has to be examined in the context of both its overriding purpose and effects, as well as the situation of the appellant.

234

As this Court held in *Law and Egan, supra*, the s. 15 analysis must be undertaken from the perspective of the appellant. As this Court has previously agreed, the focus of the inquiry is both subjective and objective (*Law*, at para. 59):

... subjective in so far as the right to equal treatment is an individual right, asserted by a specific claimant with particular traits and circumstances; and objective in so far as it is possible to determine whether the individual claimant's equality rights have been infringed only by considering the larger context of the legislation in question, and society's past and present treatment of the claimant and of other persons or groups with similar characteristics or circumstances.

Thus, while it is not enough for the appellant to simply claim that her dignity was violated, a demonstration, following the subjective-objective method previously described, that there is a rational foundation for her experience of discrimination will be sufficient to ground the s. 15 claim (*Lavoie v. Canada*, [2002] 1 S.C.R. 769, 2002 SCC 23, at para. 46). The factual basis upon which the court will come to a conclusion on this point is very different from the one that will be considered in the context of a s. 1 justification. The appellant in this case must demonstrate that the legislation treated recipients of social assistance under the age of 30 in a manner that would lead a reasonable person, similarly situated, to feel that he or she was considered less worthy of "recognition . . . as a member of Canadian society": *Law, supra*, at para. 88. There is no balancing of interests here. In order to demonstrate that her dignity is affected, the appellant may wish to deal with some of the factors enumerated in *Law*, such as the manner in which the legislation emphasizes a pre-existing disadvantage or stereotype suffered by the appellant's group, the importance or nature of the right that is being withheld from the appellant's group, as well as the degree of care that the

un certain âge ne signifie pas nécessairement que la même conclusion s'impose dans le présent pourvoi. Pour déterminer si, en l'espèce, le texte de loi respectait l'estime de soi et la dignité de l'appelante, il faut l'examiner à la fois au regard de son objet dominant et de ses effets et au regard de la situation particulière de l'intéressée.

Comme a jugé notre Cour dans les arrêts *Law* et *Egan*, précités, l'analyse relative à l'art. 15 doit être effectuée du point de vue du plaignant. En outre, au par. 59 de l'arrêt *Law*, la Cour a précisé que le point central de l'analyse est à la fois subjectif et objectif :

... subjectif dans la mesure où le droit à l'égalité de traitement est un droit individuel, invoqué par un demandeur particulier ayant des caractéristiques et une situation propres; et objectif dans la mesure où on peut déterminer s'il y a eu atteinte aux droits à l'égalité du demandeur simplement en examinant le contexte global des dispositions en question et le traitement passé et actuel accordé par la société au demandeur et aux autres personnes ou groupes partageant des caractéristiques ou une situation semblables.

Par conséquent, bien que l'appelante ne puisse se contenter de plaider qu'on a porté atteinte à sa dignité, pour justifier une allégation formulée en vertu de l'art. 15 il lui sera suffisant d'établir, au moyen de la méthode subjective-objective décrite précédemment, le fondement rationnel de sa perception subjective qu'elle est victime de discrimination (*Lavoie c. Canada*, [2002] 1 R.C.S. 769, 2002 CSC 23, par. 46). L'assise factuelle à partir de laquelle le tribunal tirera sa conclusion sur ce point est très différente de celle qu'il examinera dans le cadre de la justification au regard de l'article premier. En l'espèce, l'appelante doit démontrer en quoi le texte de loi traitait les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans d'une façon qui amènerait une personne raisonnable se trouvant dans une situation analogue à estimer qu'elle est « moins digne d'être reconnu[e] [. . .] en tant [. . .] que membre de la société canadienne » : *Law*, précité, par. 88. Il n'est pas nécessaire de procéder à la mise en équilibre d'intérêts en l'espèce. Afin d'établir qu'on a porté atteinte à sa dignité, l'appelante peut invoquer certains des facteurs énumérés dans l'arrêt *Law*, par exemple la façon dont le texte de loi exacerbe un désavantage ou un stéréotype préexistant dont est victime le groupe

government took in crafting the legislation so as to take into account the actual needs and situation of the group's members.

(i) Pre-existing Disadvantage or Stereotype

The first contextual factor that was considered in *Law* was that of pre-existing disadvantage or prejudice. In *Law*, Iacobucci J. took notice of the fact that young widows are generally better situated to prepare for retirement than are older widows; there is no pre-existing disadvantage in their case. The respondent argues the same thing here, noting that young people are generally not considered to be routinely subjected to the sort of discrimination faced by some of Canada's discrete and insular minorities, and that they are not disadvantaged. While, in general, such a rule of thumb may hold true, it is precisely because of the generality of this type of consideration that distinctions based on enumerated or analogous grounds are suspect. The purpose of undertaking a contextual discrimination analysis is to try to determine whether the dignity of the claimant was actually threatened. In this case, we are not dealing with a general age distinction but with one applicable within a particular social group, welfare recipients. Within that group, the record makes clear that it was not, in fact, easier for persons under 30 to get jobs as opposed to their elders. The unemployment rate in 1982 had risen to 14 percent, with the rate among young people reaching 23 percent. As a percentage of the total population of people on social assistance, those under 30 years of age rose from 3 percent in 1975 to 12 percent in 1983. Thus, the stereotypical view upon which the distinction was based, that the young social welfare recipients suffer no special economic disadvantages, was not grounded in fact; it was based on old assumptions regarding the employability of young people. The creation of the assistance programs themselves demonstrates that the government itself was aware of this disadvantage.

dont elle est membre, l'importance ou la nature du droit dont le groupe en question est privé ainsi que le soin avec lequel le législateur a rédigé le texte de loi de façon à tenir compte des besoins et de la situation véritables des membres du groupe.

(i) La préexistence d'un désavantage ou d'un stéréotype

Le premier facteur contextuel examiné dans l'arrêt *Law* était la préexistence d'un désavantage ou d'un préjudice. Dans cet arrêt, le juge Iacobucci a reconnu le fait qu'une jeune veuve est généralement en meilleure position qu'une veuve plus âgée pour préparer sa retraite; les premières ne souffrent d'aucun désavantage préexistant. L'intimé plaide le même argument en l'espèce, soulignant d'une part que, de façon générale, on ne considère pas que les jeunes sont couramment victimes du genre de discrimination dont souffrent certaines minorités distinctes et isolées, et, d'autre part, qu'ils ne sont pas défavorisés. Bien que cette règle empirique puisse en règle générale se révéler valable, c'est précisément en raison de la généralité de ce type de considération que les distinctions fondées sur des motifs énumérés ou analogues sont douteuses. Une analyse contextuelle de la discrimination a pour objet de déterminer s'il y a eu concrètement menace à la dignité du plaignant. En l'espèce, nous ne sommes pas en présence d'une distinction d'application générale fondée sur l'âge, mais plutôt d'une distinction applicable à un groupe particulier de la société, les bénéficiaires d'aide sociale. Il ressort clairement du dossier que, dans les faits, au sein de ce groupe, il n'était pas plus facile pour les jeunes prestataires de trouver du travail que ce ne l'était pour leurs aînés. En 1982, le taux de chômage avait grimpé à 14 p. 100 et il s'élevait à 23 p. 100 chez les jeunes. Exprimée en pourcentage de l'ensemble des bénéficiaires d'aide sociale, la proportion des personnes de moins de 30 ans est passée de 3 p. 100 en 1975 à 12 p. 100 en 1983. Par conséquent, le stéréotype sur lequel était fondée la distinction, savoir que les jeunes bénéficiaires d'aide sociale ne souffraient d'aucun désavantage économique particulier, ne reposait pas sur des faits, mais plutôt sur de vieilles prémisses relatives à l'aptitude des jeunes au travail. La création même des programmes d'aide sociale démontre que le gouvernement était au fait de ce désavantage.

236 The appellant argues that people on social assistance have always suffered disadvantage because they are victims of stereotypical assumptions regarding the reasons for being welfare recipients, and are therefore marginalized from society. In making such an argument, the appellant is not comparing social assistance recipients under 30 to those 30 and over, but instead, comparing the relative position of young social assistance recipients to members of society as a whole. This raises the question of determining what is the proper comparator.

237 In *Law*, no argument was made that widows, as a category, have been traditionally marginalized. It was recognized, however, that in determining whether a group has suffered previous disadvantage, the analysis need not necessarily adopt the comparator upon which the distinction is first made. The question to be examined here is not whether differential treatment has occurred, which has already been established, but whether the particular group affected has been traditionally marginalized, or has faced unfair stereotyping. In *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950, 2000 SCC 37, Iacobucci J. noted that the claimant group (non-registered natives) had faced considerable discrimination, but refused to enter into a “race to the bottom” (para. 69) by deciding who is more disadvantaged. The same approach, should, in my view, be adopted here. There is no compelling evidence that younger welfare recipients, as compared to all welfare recipients, have been traditionally marginalized by reason of their age. But that does not end the inquiry.

238 The concern, when determining whether the differential treatment of a group is discriminatory, must, according to this Court in *Law*, be governed by an overarching concern for human dignity. The fact that people on social assistance are in a precarious, vulnerable position adds weight to the argument that differentiation that affects them negatively may pose a greater threat to their human dignity. The fact that their status as beneficiaries of social assistance was not argued as constituting a new analogous ground

L’appelante soutient que les bénéficiaires d’aide sociale ont toujours été défavorisés parce qu’ils sont victimes d’idées préconçues stéréotypées quant aux raisons de leur état de prestataire, et qu’ils sont en conséquence marginalisés dans la société. Dans son argument, l’appelante ne compare pas les bénéficiaires d’aide sociale de moins de 30 ans à ceux de 30 ans et plus, mais plutôt la situation relative des jeunes bénéficiaires d’aide sociale par rapport à l’ensemble des membres de la société. Ce fait soulève la question de l’élément de comparaison approprié.

Dans l’affaire *Law*, personne n’a prétendu que, en tant que catégorie, les veuves avaient traditionnellement été marginalisées. Il a cependant été reconnu que, dans l’analyse visant à déterminer si un groupe souffre d’un désavantage préexistant, il n’est pas nécessaire d’utiliser l’élément de comparaison sur lequel reposait initialement la distinction. La question qu’il faut se poser en l’espèce n’est pas de savoir s’il y a eu différence de traitement — ce fait a déjà été établi —, mais si le groupe particulier touché a traditionnellement été marginalisé ou victime d’un stéréotype injuste. Dans l’arrêt *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, 2000 CSC 37, le juge Iacobucci a précisé que le groupe demandeur (les Autochtones non inscrits) avait été victime de beaucoup de discrimination, mais il a refusé de s’engager dans une « course vers le bas » (par. 69) et de décider quel groupe est le plus défavorisé. À mon avis, il convient d’adopter la même démarche en l’espèce. Il n’existe aucune preuve décisive indiquant que, comparativement à l’ensemble des bénéficiaires d’aide sociale, les jeunes bénéficiaires ont de tout temps été marginalisés en raison de leur âge. Cette constatation ne clôt toutefois pas l’analyse.

Lorsqu’il faut déterminer si le traitement différent réservé à un groupe donné est discriminatoire, la considération dominante doit être, comme l’a indiqué notre Cour dans l’arrêt *Law*, le respect de la dignité humaine. Le fait que les bénéficiaires d’aide sociale sont dans une situation précaire et vulnérable renforce l’argument selon lequel toute distinction les affectant peut faire peser une menace plus grande sur leur dignité humaine. Le fait qu’on n’ait pas plaidé que leur qualité de bénéficiaires d’aide

should not be a matter of concern at this stage of the analysis, since it has already been determined at the second stage of the *Law* test that the differentiation has been made on the basis of an enumerated ground. The issue, at this stage, is to determine whether, in the context of this case, a differentiation based on an enumerated ground is threatening to the appellant's human dignity. If the vulnerability of the appellant's group as welfare recipients cannot be recognized at this stage, can we really be said to be undertaking a contextual analysis?

(ii) Correspondence Between Grounds Upon Which Claim Is Based and the Actual Needs, Capacity or Circumstances of the Claimant

It is at this stage of the analysis that the contrast between the competing characterizations of the legislation put forth by the appellant and the respondent is most apparent. The appellant claims that the government did not take into account the real circumstances of young adults in crafting its legislation. In arguing this point, she relies on the estimate that, in reality, only 11.2 percent of young adults were able to receive the full amount of assistance.

The respondent, on the other hand, argues that while, as in *Law*, this legislation treated younger adults differently because their prospects for supporting themselves in the future were greater than that of their elders, this regulation, unlike that in *Law*, was specifically designed to assist those under 30. In support of this contention, the respondent presents a considerable amount of evidence demonstrating that the institution of the educational programs constituted a response to an alarmingly high rate of unemployment among young people, and was therefore designed to give them the skills necessary to enter the job market so that they could be more autonomous.

The witnesses for the respondent explained that their intention in developing the new system was to help young people in their particular

sociale constitue un nouveau motif analogue ne saurait être considéré important à cette étape-ci de l'analyse, puisqu'il a déjà été jugé, à la deuxième étape du critère énoncé dans *Law*, que la distinction reposait sur un motif énuméré. À ce stade-ci, il s'agit de déterminer si, dans le contexte de la présente affaire, la dignité humaine de la plaignante est menacée en raison d'une distinction fondée sur un motif énuméré. Si la vulnérabilité des membres du groupe de l'appelante en tant que bénéficiaires d'aide sociale ne peut être reconnue à cette étape-ci, pouvons-nous vraiment dire que nous faisons une analyse contextuelle?

(ii) La correspondance entre les motifs sur lesquels l'allégation est fondée et les besoins, les capacités ou la situation véritables du plaignant

C'est à la présente étape de l'analyse que ressort avec le plus d'acuité le contraste entre les descriptions divergentes qu'ont données du texte de loi l'appelante et l'intimé. L'appelante prétend que le gouvernement n'a pas tenu compte de la situation réelle des jeunes adultes lorsqu'il a élaboré son texte de loi. À l'appui de cette prétention, elle invoque l'estimation selon laquelle, dans les faits, seulement 11,2 p. 100 des jeunes adultes ont été en mesure de recevoir le plein montant de l'aide prévue.

Par contre, d'affirmer l'intimé, en l'espèce — tout comme dans *Law* — le texte de loi litigieux traitait différemment les jeunes adultes parce que leurs chances de subvenir à leurs besoins dans le futur étaient meilleures que celles de leurs aînés, mais contrairement au texte contesté dans *Law*, celui qui nous intéresse avait été expressément conçu pour venir en aide aux moins de 30 ans. Au soutien de cet argument, l'intimé a présenté une abondante preuve démontrant que ces programmes avaient été établis pour lutter contre le taux de chômage inquiétant chez les jeunes et visaient en conséquence à leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour entrer sur le marché du travail et devenir ainsi plus autonomes.

Les témoins de l'intimé ont expliqué que l'élaboration du nouveau système avait pour but de venir en aide aux jeunes, eu égard à leur

239

240

241

situation. However, the language of much of the regulatory scheme appears, on its face, to suggest that the educational programs, and the monetary incentives that accompanied them, were blind as to the age of participants. Sections 32, 35.0.1 and 35.0.2 of the Regulation give no indication that such programs were specifically designed for young people. This is confirmed by the fact that while the programs ostensibly targeted those under 30, some people 30 and over did participate in the programs. In his judgment, Robert J.A. gave considerable weight to the fact that there were not enough places available in the programs to meet the needs of all beneficiaries under 30. When the programs were started, 30 000 places were opened, even though 85 000 single people under 30 were on social assistance. As was mentioned earlier, the programs were also open to persons 30 and over. I do not consider evidence of the number of places opened to be a significant factor in determining legislative purpose.

242

In my view, the treatment of legislative purpose at this stage of the s. 15(1) analysis must not undermine or replace that which will be undertaken when applying s. 1. Whether the distinction is made explicitly in the legislation, as compared with a facially neutral scheme, is immaterial when looking at legislative purpose. Indeed, this Court has adopted a unified approach to discrimination for claims under both the *Charter* and provincial human rights statutes, and affirmed that the method of discrimination is irrelevant. As McLachlin J. wrote for a unanimous Court in *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3, at paras. 47-48:

In the *Charter* context, the distinction between direct and adverse effect discrimination may have some analytical significance but, because the principal concern is the

situation particulière. Cependant, le texte même de la majeure partie du régime établi par le Règlement semble à première vue indiquer que les programmes de formation et les incitatifs financiers dont ils étaient assortis ne tenaient pas compte de l'âge des participants. Rien dans les art. 32, 35.0.1 et 35.0.2 du Règlement n'indique que ces programmes avaient été conçus de façon particulière pour les jeunes. Cette constatation est confirmée par le fait que, bien que les programmes aient visé ostensiblement les moins de 30 ans, certaines personnes de 30 ans et plus y ont participé. Dans ses motifs, le juge Robert de la Cour d'appel accorde beaucoup d'importance au fait que les programmes ne comptaient pas suffisamment de places pour accueillir tous les bénéficiaires de moins de 30 ans. En effet, lors de leur création, ces programmes comptaient 30 000 places, alors qu'on dénombrait 85 000 personnes seules de moins de 30 ans recevant de l'aide sociale. Comme je l'ai indiqué plus tôt, un programme était aussi ouvert aux personnes de 30 ans et plus. Je ne considère pas que la preuve relative au nombre de places disponibles constitue un facteur important pour dégager l'objet du texte de loi.

À mon avis, l'examen de l'objet du texte de loi effectué à ce stade-ci de l'analyse fondée sur le par. 15(1) ne doit pas rendre inutile ou remplacer l'analyse qui doit être faite ultérieurement en application de l'article premier. Le fait d'être en présence d'une distinction prévue explicitement par le texte de loi plutôt que d'un régime en apparence neutre n'a aucune pertinence dans l'examen de l'objet du texte de loi. D'ailleurs, notre Cour a adopté une démarche uniforme à l'égard des plaintes de discrimination présentées en vertu soit de la *Charte* soit des lois provinciales sur les droits de la personne, et elle a confirmé que la méthode par laquelle la discrimination est créée n'est pas pertinente. Comme l'a indiqué le juge McLachlin, dans les motifs unanimes de la Cour dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 47-48 :

Dans le contexte de la *Charte*, la distinction entre la discrimination directe et la discrimination par suite d'un effet préjudiciable peut avoir une certaine importance

effect of the impugned law, it has little legal importance. As Iacobucci J. noted at para. 80 of *Law*, *supra*:

While it is well established that it is open to a s. 15(1) claimant to establish discrimination by demonstrating a discriminatory legislative purpose, proof of legislative intent is not required in order to found a s. 15(1) claim: *Andrews*, *supra*, at p. 174. What is required is that the claimant establish that either the purpose or the effect of the legislation infringes s. 15(1), such that the onus may be satisfied by showing only a discriminatory effect. (Emphasis in original.)

Where s. 15(1) of the *Charter* is concerned, therefore, this Court has recognized that the negative effect on the individual complainant's dignity does not substantially vary depending on whether the discrimination is overt or covert. [Emphasis in original.]

Whether a positive legislative purpose may be relevant under the *Law* analysis at the s. 15 stage is another matter. As is clear in the passage from *Law* that I have just reproduced, a claimant may demonstrate an infringement of s. 15(1) by either the legislative purpose or the effect. In the context, it is clear that Iacobucci J. is talking only about a detrimental purpose or effect, since it is nonsensical to think that a claimant might establish that a beneficial or benign purpose or effect infringes s. 15(1). It may be argued that a positive legislative intention might make some difference in the subjective-objective assessment of a distinction's impact on a claimant's human dignity, but the "principal concern", as McLachlin J. put it, remains the effect. Furthermore, any argument based on the positive legislative intention must take into account the impugned distinction. As stated earlier, the assumption that long-term benefits of training are greater for younger persons has nothing to do with the present need of all persons for a minimum amount of support and their likely response to the availability of training programs through penalties or incentives.

sur le plan analytique, mais, puisque la principale préoccupation est l'effet de la loi contestée, cette distinction a peu d'importance sur le plan juridique. Comme le juge Iacobucci l'a fait remarquer au par. 80 de l'arrêt *Law*, précité :

Bien qu'il soit bien établi qu'il est loisible à la personne qui invoque le par. 15(1) de faire la preuve de la discrimination en démontrant que la loi a un objet discriminatoire, la preuve de l'intention législative n'est pas nécessaire pour établir le bien-fondé d'une allégation fondée sur l'art. 15 : *Andrews*, précité, à la p. 174. L'exigence faite au demandeur est d'établir que soit l'objet, soit l'effet de la disposition législative viole le par. 15(1), de sorte qu'il puisse satisfaire au fardeau qui lui incombe en faisant la preuve seulement d'un effet discriminatoire. (Souligné dans l'original.)

Lorsqu'il est question du par. 15(1) de la *Charte*, notre Cour reconnaît donc que l'effet négatif sur la dignité du demandeur ne varie pas sensiblement selon que la discrimination est flagrante ou dissimulée [Souligné dans l'original.]

Constitue une tout autre question celle de savoir si le fait qu'un texte de loi a un objet positif peut s'avérer un facteur pertinent dans l'analyse prescrite par l'arrêt *Law* à l'étape de l'art. 15. Comme l'indique clairement l'extrait de cet arrêt que je viens de citer, le demandeur peut établir l'existence d'une violation du par. 15(1) en s'attachant soit à l'objet du texte de loi soit à son effet. Vu le contexte, il est évident que le juge Iacobucci ne vise que les objets ou effets préjudiciables, puisqu'il est absurde de penser qu'un demandeur puisse prouver qu'un objet ou effet bénéfique ou bénin contrevient au par. 15(1). Il est possible de prétendre que le fait que l'intention du législateur soit positive puisse jouer dans une certaine mesure dans l'appréciation subjective-objective de l'effet de la distinction sur la dignité humaine du demandeur, mais la « principale préoccupation », pour reprendre l'expression du juge McLachlin, demeure l'effet du texte de loi. Qui plus est, tout argument invoquant l'intention positive du législateur doit tenir compte de la distinction contestée. Comme il a été indiqué plus tôt, la prémisse selon laquelle les bénéficiaires à long terme de la formation sont plus grands pour les jeunes n'a aucun rapport avec le besoin de toute personne de recevoir une aide financière minimale et avec la réponse probable des jeunes à la disponibilité de programmes de formation assortis de sanctions ou d'incitatifs.

244

Indeed, giving too much weight here to what the government says was its objective in designing the scheme would amount to accepting a s. 1 justification before it is required. Commentators have already raised concerns with the blurring between s. 15 and s. 1: see e.g. C. D. Bredt and A. M. Dodek, “The Increasing Irrelevance of Section 1 of the Charter” (2001), 14 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 175, at p. 182; Hogg, *supra*, at p. 52-27. In my view, it is highly significant whether certain factors are considered under s. 15 or s. 1. As the Chief Justice recently wrote for the majority of this Court in *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68, at para. 10:

The *Charter* distinguishes between two separate issues: whether a right has been infringed, and whether the limitation is justified. The complainant bears the burden of showing the infringement of a right (the first step), at which point the burden shifts to the government to justify the limit as a reasonable limit under s. 1 (the second step). These are distinct processes with different burdens.

The point is that under the *Oakes* analysis, the legislative objective is not accepted uncritically. At the s. 15 stage, it is not appropriate to accept at face value the legislature’s characterization of the purpose of the legislation and then use that to negate the otherwise discriminatory effects.

245

In any case, as I have noted, the legislature’s intention is much less important at this stage of the *Law* analysis than the real effects on the claimant. The fundamental question, then, in this case, is not how the legislature viewed the scheme, nor how members of the majority would have viewed it in relation to the claimant group. The approach set out for us by *Law* is to ask how any member of the majority, reasonably informed, would feel in the shoes of the claimant, experiencing the effects of the legislation. This approach is essential: if people whom the legislature views as different are not

De fait, accorder un poids trop grand ici aux prétentions du gouvernement quant à l’objectif qu’il poursuivait lorsqu’il a conçu le régime en litige reviendrait à accepter une justification au regard de l’article premier avant même qu’elle ne soit requise. Des commentateurs ont déjà exprimé certaines inquiétudes relativement à la confusion qui existe entre l’art. 15 et l’article premier : voir, par exemple, C. D. Bredt et A. M. Dodek, « The Increasing Irrelevance of Section 1 of the Charter » (2001), 14 *Sup. Ct. L. Rev.* (2d) 175, p. 182; Hogg, *op. cit.*, p. 52-27. À mon avis, le fait que certains facteurs soient pris en compte soit dans l’analyse fondée sur l’article premier, soit dans celle fondée sur l’art. 15, est très pertinent. Comme l’a indiqué récemment le Juge en chef dans les motifs de la majorité dans l’arrêt *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519, 2002 CSC 68, par. 10 :

La *Charte* établit une distinction entre deux questions distinctes : celle de savoir s’il y a eu atteinte à un droit et celle de savoir si la restriction est justifiée. Le plaignant a le fardeau de prouver qu’une atteinte a été portée à un droit (première étape), après quoi il incombe au gouvernement de prouver que la restriction constitue une limite raisonnable au sens de l’article premier (deuxième étape). Il s’agit de deux processus distincts impliquant des fardeaux de preuve différents.

Le fait est que, dans le cadre de l’analyse prescrite dans l’arrêt *Oakes*, le tribunal n’accepte pas aveuglément ce qui, avance-t-on, serait l’objectif visé par le texte de loi. À l’étape de l’examen fondé sur l’art. 15, il ne convient pas d’accepter sans réserve la description que donne le législateur de l’objet de la loi et de l’invoquer ensuite pour faire contrepoids à des effets par ailleurs discriminatoires.

Quoi qu’il en soit, comme je l’ai souligné précédemment, à cette étape-ci de l’analyse prescrite dans l’arrêt *Law*, l’intention du législateur revêt beaucoup moins d’importance que les effets concrets de la mesure sur le demandeur. Par conséquent, la question fondamentale en l’espèce ne consiste pas à se demander comment les membres de la majorité de la population auraient considéré le régime par rapport aux membres du groupe de l’appelante. La démarche énoncée dans *Law* consiste à se demander comment tout membre raisonnablement bien informé de la majorité se sentirait s’il se trouvait dans la

demonstrably different at all, the measure should not be acceptable. In other words, this Court's holding that substantive equality can mean treating different people differently applies only where there is a genuine difference.

Moreover, unlike the situation in *Law*, in which the legislation in question gradually decreased the benefits from the age of 45 to 35, the *Social Aid Act* created a bright line at 30, a line which appears to have had little, if any, relationship to the real situation of younger people. As the appellant has demonstrated, and the respondent conceded, the dietary and housing costs of people under 30 are no different from those 30 and over. The respondent argued that those under 30 were more likely to live with their parents than those 30 and over. While this appears to have been true, the government had no empirical data to support that view when it adopted the Regulation; it was also shown that those over 25 were much less likely to live with their parents than those under 25. Thus, the decision to draw a bright line at the age of 30 appears to have little to do with the actual situation of the affected group.

No attempt appears to have been made by the government to actually identify those recipients who were living with their parents, either through the Regulation or through the screening and application process. In fact, no effort was made to establish what living conditions were and a presumption was adopted that all persons under 30 received assistance from their family. This was obviously untrue, as the appellant's personal experience has shown. It is worth mentioning here that this situation is very different from that in *Law*, where there was a rational basis for presuming that younger widows had fewer

situation de l'appelante et subissait les effets du texte de loi contesté. Cette démarche est essentielle : si des personnes que le législateur considère différentes ne le sont visiblement pas de quelque façon que ce soit, la mesure litigieuse ne saurait être acceptable. En d'autres mots, la conclusion de notre Cour selon laquelle l'égalité réelle peut impliquer que des personnes différentes doivent être traitées différemment ne s'applique que lorsqu'il existe une différence réelle.

Qui plus est, contrairement à la situation qui existait dans l'arrêt *Law*, où le texte de loi contesté accordait aux bénéficiaires âgés de 35 à 45 ans des prestations n'augmentant que progressivement, en l'espèce la *Loi sur l'aide sociale* fixait une ligne de démarcation nette — 30 ans —, qui paraît n'avoir que peu de rapports, voire aucun, avec la situation véritable des adultes de moins de 30 ans. Comme l'a démontré l'appelante — point qu'a d'ailleurs concédé l'intimé —, les dépenses au titre de l'alimentation et du logement des personnes de moins de 30 ans ne diffèrent pas de celles des personnes de 30 ans et plus. De prétendre l'intimé, les personnes de moins de 30 ans étaient plus susceptibles de vivre chez leurs parents que celles de 30 ans et plus. Bien que cela semble avoir été le cas, le gouvernement ne possédait aucune donnée empirique étayant cette affirmation au moment où il a pris le Règlement. On a par ailleurs également démontré que les 25 ans et plus étaient beaucoup moins susceptibles de vivre chez leurs parents que les moins de 25 ans. Par conséquent, il semble que la décision de tracer une ligne de démarcation nette à 30 ans ait peu à voir avec la situation réelle du groupe touché.

Le gouvernement ne semble pas avoir tenté d'identifier concrètement les bénéficiaires vivant chez leurs parents, que ce soit au moyen du Règlement ou dans le cadre du processus de tamisage et d'examen des demandes. De fait, aucun effort n'a été déployé pour déterminer les conditions de vie des personnes de moins de 30 ans et l'on a présumé que ces dernières recevaient toutes de l'aide de leur famille, ce qui n'était évidemment pas le cas, comme en témoigne l'expérience personnelle de l'appelante. Il importe de rappeler que, en l'espèce, la situation est fort différente de celle qui

needs and superior means of meeting those needs than older widows. In contrast, the young in the present case have similar needs to their elders and their relative youth provides no advantage in meeting those needs.

248

While the government offered evidence to show that the programs it established targeted what it saw as the needs of those under 30, there does seem to have been a certain degree of reliance on the fact that, by happenstance, the distinction between those under 30 years of age and those 30 and over had traditionally existed in Quebec's social assistance laws. As the government economist Pierre Fortin noted in his report, speaking about the need to do something about the difficult situation facing young welfare recipients:

[TRANSLATION] An opportunity was provided by the existence of the reduced scale for those capable of working who were under 30 years of age, which could be brought back up to the regular scale provided the recipient participated in one or other of the employability development measures.

(P. Fortin, "Les mesures d'employabilité à l'aide sociale: origine, signification et portée" (February 1990), at p. 3)

The prior existence of the distinction between beneficiaries under 30 and those 30 and over was based upon older schemes which had sought to emphasize the "principle of parental responsibility" and which had been created within the context of much lower levels of youth unemployment. Thus, the relationship between the actual needs of welfare recipients under 30 and the provisions of the *Social Aid Act* and Regulation was not particularly strong. By relying on a distinction that had existed decades earlier and that did not take into account the actual circumstances faced by those under 30 in the 1980s, the legislation appears to have shown little respect for the value of those recipients as individual human beings. It created for them what it defined as substandard living conditions on the

existait dans l'affaire *Law*, où il existait des raisons logiques de présumer que les jeunes veuves avaient des besoins moins nombreux que ceux des veuves plus âgées et qu'elles disposaient de ressources supérieures pour y subvenir. À l'opposé, les jeunes adultes visés en l'espèce ont des besoins semblables à ceux de leurs aînés et leur relative jeunesse n'offre aucun avantage lorsqu'il s'agit de satisfaire ces besoins.

Bien que le gouvernement ait présenté des éléments de preuve pour démontrer que ses programmes visaient à répondre à ce qu'il considérait comme les besoins des personnes de moins de 30 ans, il semble fortuitement s'être servi jusqu'à un certain point de la distinction entre les moins de 30 ans et les 30 ans et plus qu'on a traditionnellement faite au Québec dans les lois en matière d'aide sociale. Comme l'a souligné dans son rapport l'économiste du gouvernement, Pierre Fortin, relativement au besoin d'agir à l'égard de la situation difficile dans laquelle se trouvaient les jeunes bénéficiaires d'aide sociale :

L'occasion en fut fournie par l'existence du barème réduit pour les aptes de moins de 30 ans, qu'on pouvait ramener au barème régulier sous condition de participation à l'une ou l'autre des mesures de développement de l'employabilité.

(P. Fortin, « Les mesures d'employabilité à l'aide sociale : origine, signification et portée » (février 1990), p. 3)

La préexistence de la distinction entre les bénéficiaires de moins de 30 ans et ceux de 30 ans et plus était fondée sur d'anciens régimes dans lesquels on avait voulu mettre l'accent sur le « principe de la responsabilité parentale » et qui avaient été créés durant des périodes où le taux de chômage chez les jeunes était beaucoup plus bas. Par conséquent, le lien entre les besoins réels des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans et les dispositions de la *Loi sur l'aide sociale* et de son règlement d'application n'était pas particulièrement solide. En se fondant sur une distinction qu'on avait faite plusieurs décennies auparavant et qui ne tenait même pas compte de la situation véritable des moins de 30 ans dans les années 80, on semble avoir fait preuve de peu de respect dans le texte de loi pour la valeur de ces

basis of their age. Where, as here, persons experience serious detriment and evidence shows that the presumptions guiding the legislature were factually unsupported, it is not necessary to demonstrate actual stereotyping, prejudice, or other discriminatory intention. Nor does a positive intention save the regulation. That is the lesson to be drawn from this Court's cases on indirect or effects discrimination: *BCGSEU*, *supra*; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114. I would therefore disagree with the Chief Justice's views as expressed at para. 38 of her reasons. She writes there that far from being stereotypical or arbitrary, the program was calibrated to address the particular needs and circumstances of young adults requiring social assistance. In my view it is more appropriate to characterize the government's action in this way: Based on the unverifiable presumption that people under 30 had better chances of employment and lower needs, the program delivered to those people two thirds less of what the government viewed as the basic survival amount, drawing its distinction on a characteristic over which those people had no control, their age.

Before turning to the next contextual factor, I wish to address the issue of evidence and the burden of proof necessary to demonstrate a *Canadian Charter* infringement. The Chief Justice is clearly influenced by what she perceives as the lack of evidence from other individuals besides Ms. Gosselin in support of the contentions of adverse effect. It appears to me that the Chief Justice is also influenced by the procedural fact that Ms. Gosselin's claim was authorized as a class action. It is clear that, in Quebec, to obtain authorization for a class action, the applicant must

personnes en tant qu'êtres humains. Sur le fondement de l'âge, le texte de loi créait pour ces personnes des conditions de vie inférieures à celles qu'il définissait comme étant des conditions minimales. Dans les cas où, comme en l'espèce, des personnes subissent un grave désavantage et où la preuve démontre que les hypothèses ayant guidé le législateur n'étaient pas étayées par les faits, il n'est pas nécessaire de prouver l'existence concrète de stéréotype, préjugé ou autre intention discriminatoire. L'existence d'une intention positive ne préserve pas davantage la validité de la mesure réglementaire litigieuse. Voilà l'enseignement qu'il faut tirer de la jurisprudence de notre Cour sur la discrimination indirecte ou les effets de la discrimination : *BCGSEU*, précité; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114. Je ne saurais donc souscrire aux vues exprimées par le Juge en chef au par. 38, où elle écrit que, loin d'être stéréotypé ou arbitraire, le programme était conçu pour répondre à la situation et aux besoins particuliers des jeunes adultes nécessitant de l'aide sociale. Voici, à mon avis, une description plus fidèle de la mesure établie par le gouvernement : basé sur l'hypothèse invérifiable selon laquelle les personnes de moins de 30 ans ont des besoins moins grands que leurs aînés et de meilleures chances que ceux-ci de se trouver un emploi, le programme accordait aux premières une somme inférieure des deux tiers à celle que le gouvernement considérait comme le strict nécessaire, et il fondait cette distinction de traitement sur une caractéristique indépendante de la volonté de ces personnes, à savoir leur âge.

Avant d'amorcer l'analyse du prochain facteur contextuel, je tiens à examiner la question du fardeau de la preuve et de la preuve requise pour établir l'existence d'une violation de la *Charte canadienne*. Madame le Juge en chef est manifestement influencée par ce qu'elle considère être l'absence de preuve, émanant d'autres personnes que M^{me} Gosselin, au soutien des prétentions reprochant l'existence d'effets préjudiciables. Il me semble qu'elle est également influencée par le fait d'ordre procédural que la demande de M^{me} Gosselin est un recours collectif.

prove the existence of a group of persons harmed by facts deriving from a common origin: P.-C. Lafond, *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs* (1996), at p. 400. Ms. Gosselin obtained authorization, and that authorization is not a live issue in this appeal, so it is established that she has proved the existence of such a group before the court. While even respecting the common law mechanism it is not necessary that common issues predominate or that the class members be identically situated *vis-à-vis* the opposing party (*Western Canadian Shopping Centres Inc. v. Dutton*, [2001] 2 S.C.R. 534, 2001 SCC 46, at para. 39, *per* McLachlin C.J.), the legislature in Quebec deliberately departed from the conception of common interest by which all points at issue must be identical, questions of law as well as questions of fact. The legislative intention was for the class action to apply where the problem raised by a member of the group resembles without being identical to those raised by other members. See Lafond, *supra*, at pp. 405-6; *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, art. 1003(a). The question of the extent of individual disadvantage suffered would become relevant much later, when calculating damages. At this stage, however, it would be a departure from past jurisprudence for this Court to refuse to find a *Canadian Charter* breach on the basis that the claimant had not proven disadvantage to enough others. As the Chief Justice wrote in *Sauvé*, *supra*, at para. 55: “Even one person whose *Charter* rights are unjustifiably limited is entitled to seek redress under the *Charter*.”

(iii) Ameliorative Purpose

250

The respondent argues that the purpose of this legislation was ameliorative in that it was meant to improve the situation of unemployed youths through academic and experiential benefits, as opposed to

Au Québec, il est clair que la personne qui demande l'autorisation d'intenter un recours collectif doit prouver l'existence d'un groupe de personnes lésées par des faits ayant une origine commune : P.-C. Lafond, *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs* (1996), p. 400. Madame Gosselin a obtenu l'autorisation requise et il ne s'agit pas d'une question en litige dans le présent pourvoi. En conséquence, elle a prouvé l'existence d'un tel groupe devant les tribunaux. Bien qu'il ne soit pas nécessaire (et ce même suivant les règles de la common law applicables en la matière) que les questions communes prédominent, ni que les membres du groupe soient dans une situation identique vis-à-vis de la partie adverse (*Western Canadian Shopping Centres Inc. c. Dutton*, [2001] 2 R.C.S. 534, 2001 CSC 46, par. 39, le juge en chef McLachlin), le législateur québécois a délibérément dérogé à la notion d'intérêt commun, notion requérant que toutes les questions — juridiques et factuelles — soient identiques. L'intention du législateur était d'autoriser les recours collectifs lorsque le problème soulevé par un membre du groupe ressemble à ceux soulevés par les autres membres, sans pour autant être identique. Voir Lafond, *op. cit.*, p. 405-406; al. 1003a) du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. La question de l'étendue du désavantage subi par chacun devient pertinente beaucoup plus tard, au moment de la détermination des dommages-intérêts. À cette étape-ci, toutefois, constituerait une dérogation à la jurisprudence antérieure de notre Cour le fait de refuser de conclure à l'existence d'une violation de la *Charte canadienne* au motif que l'appelante n'aurait pas établi qu'un nombre suffisamment grand d'autres personnes ont elles aussi subi un désavantage. Comme l'a souligné le Juge en chef dans l'arrêt *Sauvé*, précité, par. 55 : « L'atteinte portée sans justification aux droits garantis ne fût-ce que d'une seule personne fonde celle-ci à demander réparation en vertu de la *Charte*. »

(iii) L'objet améliorateur

L'intimé affirme que le texte de loi avait un objet améliorateur en ce qu'il visait à améliorer la situation des jeunes chômeurs au moyen de mesures de formation et d'expérience de travail, plutôt

exclusively pecuniary assistance. Quite simply, this is not a useful factor in determining whether this legislation's differential treatment was discriminatory. In *Law, supra*, Iacobucci J. held that a piece of legislation might be less harmful to a group's dignity if its purpose or effect is to help a more disadvantaged person or group in society. In that case, the fact that the purpose of the legislation was to aid elderly widows meant that the impact on the dignity of those under the age of 35 was lessened. Such is not the case here. In this case, the legislature has differentiated between the appellant's group and other welfare recipients based on what it claims is an effort to ameliorate the situation of the very group in question. Groups that are the subject of an inferior differential treatment based on an enumerated or analogous ground are not treated with dignity just because the government claims that the detrimental provisions are "for their own good". If the purpose and effect of the distinction really are to help the group in question, the government should be able to show a tight correspondence between the grounds upon which the distinction is being made and the actual needs of the group. Here, no correspondence has been shown between the lower benefit and the actual needs of the group, even though it may have been established that the programs were themselves beneficial. The only logical inference for the differential treatment is that younger welfare recipients will not respond as positively to training opportunities and must be coerced by punitive measures while older welfare recipients are expected to respond positively to incentives.

(iv) Nature of the Interest Affected

The more important the interest that is affected by differential treatment, the greater the chance that such differential treatment will threaten a group's self-worth and dignity. This determination will

que par une assistance exclusivement financière. Il ne s'agit vraiment pas d'un facteur utile pour décider si le traitement différent prévu par le texte de loi était discriminatoire. Dans l'arrêt *Law*, précité, le juge Iacobucci a conclu qu'un texte de loi pourrait avoir un effet préjudiciable moins grand sur la dignité d'un groupe si ce texte a pour objet ou effet d'aider des personnes ou groupes plus défavorisés dans notre société. Dans cette affaire, le fait que l'objet de la loi en litige était de venir en aide aux veuves âgées avait pour effet d'atténuer l'incidence de cette loi sur la dignité des personnes de moins de 35 ans. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Dans la présente affaire, la législature a établi une distinction entre le groupe dont fait partie l'appelante et les autres bénéficiaires d'aide sociale en se fondant sur ce qu'elle affirme être un effort d'amélioration de la situation du groupe en question. Un groupe qui fait l'objet d'un traitement différent et moins favorable, fondé sur un motif énuméré ou un motif analogue, n'est pas traité avec dignité du seul fait que le gouvernement prétend avoir pris ses dispositions préjudiciables « pour le bien du groupe ». Si la distinction a réellement pour objet et pour effet de venir en aide au groupe en question, le gouvernement devrait être en mesure d'établir une correspondance étroite entre les motifs sur lesquels la distinction est fondée et les besoins véritables du groupe. En l'espèce, on n'a pu démontrer aucune correspondance entre les prestations inférieures et les besoins réels du groupe, même si on a peut-être été en mesure d'établir que les programmes étaient en soi utiles. La seule inférence logique qu'il est possible de tirer de la différence de traitement est que les jeunes bénéficiaires d'aide sociale ne répondent pas aussi favorablement aux occasions de formation que leurs aînés et qu'ils doivent être contraints à y participer au moyen de mesures pénalisantes, alors qu'on peut escompter que les bénéficiaires plus âgés répondront positivement aux incitatifs.

(iv) La nature du droit touché

Plus le droit touché par le traitement différent est important, plus il y a de risques que ce traitement menace l'estime de soi et la dignité du groupe visé. Pour décider si c'est le cas, il faut

generally require both a qualitative assessment of the interest affected and a quantitative inquiry as to the extent to which it is denied to the claimant. This case deals with a social assistance program which, despite the admitted existence of a secondary objective of helping people integrate into the workforce, has as its stated purpose the provision of the basic necessities for those in need. Thus, when the government creates a distinction that in some cases will result in people receiving only one third of what it has deemed to be the bare minimum for the sustenance of life, the effect on the members of the group is severe. As Iacobucci J. held in *Law, supra*, citing L'Heureux-Dubé J. in *Egan, supra*: “the discriminatory calibre of differential treatment cannot be fully appreciated without evaluating not only the economic but also the constitutional and societal significance attributed to the interest or interests adversely affected by the legislation in question” (para. 74). Here, there is an obvious and important interest in having enough money to assure one's own survival.

généralement procéder à la fois à une appréciation qualitative du droit touché et à une analyse quantitative visant à déterminer dans quelle mesure ce droit a été refusé au demandeur. Le présent pourvoi porte sur un programme d'aide sociale qui, bien qu'on lui ait reconnu un objectif secondaire — savoir celui d'aider les gens à s'intégrer dans la population active —, avait comme objectif explicite de pourvoir aux besoins fondamentaux des personnes nécessiteuses. Par conséquent, lorsque le gouvernement crée une distinction qui, dans certains cas, a pour effet que des personnes reçoivent seulement le tiers de la somme que le gouvernement lui-même a jugée constituer le strict minimum dont a besoin une personne pour subvenir à ses besoins, l'effet de cette distinction sur les membres du groupe concerné est sérieux. Comme a conclu le juge Iacobucci dans l'arrêt *Law*, précité, par. 74, citant les propos suivants du juge L'Heureux-Dubé dans *Egan*, précité : « on ne pouvait évaluer pleinement le caractère discriminatoire d'une différence de traitement sans mesurer non seulement l'importance économique, mais aussi l'importance sur le plan de la société et de la constitution, du droit ou des droits auxquels les dispositions en question ont porté atteinte ». En l'espèce, un droit évident et important est en jeu, soit celui des individus de disposer de suffisamment d'argent pour assurer leur subsistance.

252

In *Law*, the Court noted that the purpose and function of the impugned CPP provisions were not to remedy the immediate financial need experienced by widows and widowers, but rather to enable older widows and widowers to meet their basic needs in the long term. In this case, while it is admitted that dealing with long-term dependency is one of the legislation's objectives, the short-term remedying of immediate financial needs continues to play a dominant role in the objectives of the legislation. The difference in the nature and importance of the interest affected — provision for basic needs immediately as opposed to over the long term — is one of the crucial distinctions between the present case and *Law*. The effect of the distinction in the present case is that the claimant and others like her would have had their income far below not just the government's poverty line, but its basic survival amount. A

Dans l'arrêt *Law*, la Cour a précisé que l'objet et la fonction des dispositions contestées du RPC n'étaient pas de pourvoir aux besoins financiers immédiats des veuves et des veufs, mais plutôt de permettre aux veuves et aux veufs plus âgés de subvenir à long terme à leurs besoins essentiels. Dans le présent pourvoi, quoique l'on reconnaisse que l'un des objectifs du texte de loi soit de lutter contre la dépendance chronique à l'aide sociale, répondre à court terme aux besoins financiers immédiats continue d'être un aspect primordial des objectifs de ce texte de loi. La différence en ce qui concerne la nature et l'importance du droit touché — à savoir la satisfaction immédiate, plutôt qu'à long terme, des besoins essentiels — est l'une des distinctions cruciales entre la présente affaire et l'arrêt *Law*. L'effet de la distinction en l'espèce est que l'appelante et les personnes dans sa situation

genuine contextual approach will appreciate this distinction and will not find the result determined by the apparent similarities in that both cases address an age distinction for a government benefit.

In her submissions, the respondent argues that it was not the creation of a lower base level of support for young people that was responsible for the deplorable situation in which many of them found themselves during the early 1980s. Instead, she argues, what was being offered were skills to allow young persons to enter the workforce, thereby reinforcing their dignity and self-worth:

[TRANSLATION] . . . work is universally recognized as an essential component of human dignity. . . .

This statement says nothing about the differential treatment of those offered opportunities to obtain training or work experience. Furthermore, what much of the government's reasoning neglects is that the global economic situation that created the need for a program to help young people was characterized by the fact that there were no jobs available. The reason that these young people were not in the labour force was not exclusively that their skills were too low, or that they were undereducated, but that there were no jobs to be had. This is not to question the wisdom of the government's programs, but to emphasize that the effect that the maintenance of this distinction had on the members of the group in question was real and severe given the economic context of the time. Even if one were to accept, as I do not, that the government's positive intention was a significant factor in diminishing the impact of the impugned law on human dignity, or that there was no implicit stereotype that young persons would not have participated in training programs absent severe deprivation, any reading of the evidence indicates that it was highly improbable that a person under 30,

étaient susceptibles d'avoir un revenu bien inférieur non seulement au seuil de pauvreté établi par le gouvernement, mais également à la somme considérée par celui-ci comme le minimum essentiel pour survivre. Une véritable démarche contextuelle tient compte de cette distinction et ne laissera pas le résultat être dicté par les apparentes similitudes entre les deux affaires, à savoir le fait qu'il s'agit dans les deux cas d'une distinction fondée sur l'âge, qui détermine le droit à une prestation gouvernementale.

Dans ses observations, l'intimé fait valoir que la situation déplorable dans laquelle se trouvaient de nombreux jeunes au début des années 80 ne résultait pas de l'établissement de niveaux d'assistance moins élevés. À son avis, on donnait plutôt aux jeunes la chance d'acquérir des compétences visant à leur permettre de s'intégrer dans la population active et ainsi de renforcer leur dignité et leur estime de soi :

. . . le travail est universellement reconnu comme une composante essentielle de la dignité humaine . . .

Cette affirmation ne renseigne en rien sur le traitement différent réservé à ceux à qui on offrait la possibilité d'obtenir de la formation et de l'expérience. En outre, un point à propos duquel le raisonnement du gouvernement est pour l'essentiel muet est le fait que la conjoncture générale, qui avait donné naissance au besoin d'établir un programme d'aide pour les jeunes, se caractérisait par l'absence d'emplois. La raison pour laquelle ces jeunes ne faisaient pas partie de la population active n'était pas exclusivement le fait qu'ils possédaient des compétences ou des études insuffisantes, mais aussi le fait qu'il n'y avait pas d'emplois disponibles. L'idée n'est pas de mettre en doute la sagesse des programmes du gouvernement, mais de bien faire ressortir que le maintien de la distinction a eu une incidence réelle et sérieuse sur les membres du groupe en question, vu le contexte économique de l'époque. Même si on accepte — ce que je ne fais pas — que l'intention positive du gouvernement a contribué de façon importante à réduire l'incidence de la mesure législative contestée sur la dignité humaine, ou encore qu'il n'existait aucun stéréotype implicite fondé sur l'idée que les

253

254

with the best intentions, could at all times until he or she was 30 years old be registered in a program and therefore receive the full subsistence amount. Not all programs were open to each welfare recipient, and there would inevitably be waiting periods between the completion of one program and the start of another. During such periods, persons under 30 would clearly be exposed to deep poverty unlike persons 30 and over, in a way going directly to their human dignity and full participation as equally valued members of society.

jeunes adultes ne participeraient pas aux programmes de formation à moins de risquer de graves privations, il ressort de la preuve, peu importe l'angle sous lequel on l'examine, qu'il était hautement improbable qu'une personne de moins de 30 ans, aussi déterminée fut-elle, aurait pu à tout moment jusqu'à son trentième anniversaire être inscrite à un programme et recevoir le plein montant des prestations. Les divers programmes n'étaient pas ouverts à tous les bénéficiaires d'aide sociale et il y avait inévitablement des périodes d'attente entre la fin d'un programme et le début d'un autre. Durant ces intervalles, les moins de 30 ans, contrairement à leurs aînés, étaient clairement exposés à souffrir d'extrême pauvreté, et ce d'une manière affectant directement leur dignité humaine et les empêchant d'être considérés comme des membres à part entière de la société.

255

The situation of Ms. Gosselin herself is illustrative of the manner in which s. 29(a) operated and affected her basic human dignity. There is no necessity for her to bring evidence of actual deprivation of other named welfare recipients under the age of 30. From the inception of the legislative scheme in question, Ms. Gosselin spent some months participating in the programs, receiving full benefits, and some months between programs, receiving a reduced amount in benefits. During the times that she was participating in the programs, she benefited from the experience that the programs offered, as well as the increase in benefits that such participation provided her. But, being a person under 30 years of age, much of the time she was living in fear of being returned to the reduced level of support. At certain times, she was not immediately capable of entering into a program; then, as well as when a program ended, she was left to fall back on the lower benefit. When she was given the opportunity of participating in a program, she took advantage of it. But if her participation in a particular program did not work out, as when she discovered that she had an allergy to animals and could no longer work at the pet store, she was left to survive on the reduced amount until another placement was made available to her. The presumption that she could rely on her mother was not based on true fact. She was in reality forced

La situation de M^{me} Gosselin permet d'illustrer l'application de l'al. 29a) et la façon dont il portait atteinte à sa dignité fondamentale. Elle n'est pas tenue de prouver que d'autres bénéficiaires d'aide sociale nommément désignés et âgés de moins de 30 ans ont subi des privations concrètes. Dès l'entrée en vigueur du régime légal en question, M^{me} Gosselin a participé aux programmes pendant un certain nombre de mois au cours desquels elle recevait le plein montant des prestations, alors que durant les mois où les programmes n'étaient pas offerts elle touchait des prestations réduites. Pendant les périodes où elle a pris part aux programmes, elle a profité de l'expérience que ces programmes lui permettaient d'acquérir ainsi que d'une majoration de ses prestations. Cependant, comme elle avait moins de 30 ans, elle vivait la plupart du temps dans la crainte de voir ses prestations réduites. Parfois, il lui était impossible de s'inscrire immédiatement à un programme. À ces moments, ainsi que dans les cas où un programme prenait fin, elle recommençait à toucher les prestations réduites. Lorsqu'elle a eu l'occasion de participer à un programme, elle en a profité. Cependant, si sa participation à un programme donné ne fonctionnait pas, mentionnons par exemple la fois où elle a découvert qu'elle était allergique aux animaux et a dû cesser de travailler à l'animalerie, elle devait subvenir à ses besoins à l'aide des prestations réduites jusqu'au prochain placement

to survive on less than the recognized minimum received by those 30 and over.

This threat to her living income, described by a government witness as “the stick” to accompany “the carrot”, caused a great deal of stress to the appellant. This additional stress, which was not experienced by those recipients 30 and over, dominated the appellant’s life. Even when she was able to live with her mother, the arrangement was not ideal. It was in fact a situation she expended a great deal of energy in avoiding. At certain times, living with her mother was not even an option, as when the rules in her mother’s housing changed, preventing the appellant from sharing her mother’s one-bedroom apartment. Undoubtedly, this is a situation that would be stressful for any person, but for the purposes of s. 15 what made the appellant’s experience demeaning was the fact that she was placed in a position that the government itself admits is a precarious and unlivable one, while it provided that older recipients of social assistance would be permitted to participate in at least one of the same programs and to receive an equivalent increase in benefits. Older recipients did not suffer a massive decrease in their benefits for failure to participate in a self-improvement program. This distinction was made simply on the basis of age, not need, opportunity or personal circumstances.

I wish to reiterate that, as this Court’s jurisprudence makes clear, the fourth contextual inquiry focuses on the particular interest denied or limited in respect of the claimant, not the societal interests engaged by the legislature’s broader program or another particular benefit purportedly being provided to the claimant. In my view, the interests that the Chief Justice discusses under the fourth inquiry of the *Law* test at para. 65 belong properly under the s. 1 justification. The interest denied to the

professionnel. La présomption selon laquelle elle pouvait compter sur l’aide de sa mère ne reposait sur aucun fait concret. En réalité, elle était contrainte de subvenir à ses besoins au moyen de ressources inférieures au minimum reconnu, que recevaient par ailleurs les 30 ans et plus.

Cette menace à son revenu, qu’un témoin du gouvernement a décrit comme « le bâton » accompagnant « la carotte », a beaucoup stressé l’appelante. Ce stress additionnel, que ne vivaient pas les bénéficiaires de 30 ans et plus, a dominé la vie de l’appelante. Même lorsqu’elle a pu vivre chez sa mère, ce n’était pas l’arrangement idéal. C’était en fait une situation qu’elle cherchait énergiquement à éviter. À certains moments, vivre chez sa mère n’était même pas une possibilité, notamment lorsque des modifications apportées aux règlements de l’immeuble où celle-ci habitait l’ont empêchée de partager l’appartement de sa mère, qui ne comptait qu’une chambre à coucher. Il ne fait pas de doute qu’une telle situation serait stressante pour n’importe qui, mais, pour l’application de l’art. 15, ce qui a rendu humiliante l’expérience vécue par l’appelante est le fait qu’elle a été placée dans une situation que le gouvernement reconnaît lui-même comme précaire et invivable, alors qu’il permettait aux bénéficiaires d’aide sociale plus âgés de participer à au moins un de ces mêmes programmes et de profiter de la même majoration de leurs prestations. Ces bénéficiaires ne subissaient pas de réduction massive de leurs prestations s’ils ne participaient pas à un programme d’amélioration de leur situation personnelle. On a établi cette distinction sur le seul fondement de l’âge des personnes visées et non en fonction de leurs besoins, de leurs possibilités ou de leur situation personnelle.

Je tiens à rappeler que, comme l’indique clairement la jurisprudence de notre Cour, la quatrième analyse contextuelle porte sur le droit particulier dont le demandeur se voit privé entièrement ou partiellement, et non sur les intérêts sociétaux que sert l’ensemble du programme du législateur ou sur un autre avantage particulier censément fourni au demandeur. À mon avis, les droits et intérêts examinés par le Juge en chef, au par. 65, en application du quatrième volet du critère établi dans *Law*, relèvent

256

257

appellant in this case was not “faith in the usefulness of education”, but rather welfare payments at the government’s own recognized subsistence level. Consideration of any “positive impact of the legislation” belongs in the proportionality analysis at s. 1.

258 In conclusion, the appellant has shown that in certain circumstances, and in her circumstances in particular, there were occasions when the effect of the Regulation differentiation between those under 30 years of age and those 30 and over was such that beneficiaries under 30 could objectively be said to have experienced governmental treatment that failed to respect them as full persons. Given that this differential treatment was based on the enumerated ground of age, it was already suspect for the purposes of s. 15. The fact, among others, that no matter what she did, a beneficiary under 30 would never receive the same benefit as a beneficiary 30 or over participating in a similar program confirms, from the standpoint of the reasonable person, that such treatment would affect one’s own feeling of self-worth. I would therefore find that the distinction made by s. 29(a) of the Regulation is discriminatory.

259 It can be argued that the government could not design a perfect program, and that in a program such as this, some people are bound to fall through the cracks. Indeed, the Chief Justice accepts this argument, noting that a government need not achieve a perfect correspondence between a benefit program and the actual needs and circumstances of the claimant group. But in light of the importance of the interest affected, this should not provide a bar to a finding that Ms. Gosselin’s dignity was adversely affected. The severe harm suffered by the appellant as a result of the age-based distinction far exceeds the margin of imperfection *Iacobucci J.* contemplated in *Law, supra*, at para. 105. The respondent’s claim that such treatment was in the best interest of the appellant is better left to the s. 1 analysis where the government

plutôt de l’étape de la justification au regard de l’article premier. Le droit nié à l’appelant en l’espèce n’était pas la « foi en l’utilité de l’instruction », mais plutôt des prestations d’aide sociale correspondant au niveau de subsistance reconnu par le gouvernement lui-même. La prise en considération de « l’effet positif de la mesure législative » doit se faire à l’étape de l’analyse de la proportionnalité dans le cadre de l’examen fondé sur l’article premier.

En conclusion, l’appelante a démontré que, dans certaines circonstances et particulièrement dans sa situation personnelle, il y a eu des occasions où l’effet de la différence établie par le Règlement entre les moins de 30 ans et les 30 ans et plus était tel qu’on pourrait objectivement affirmer que les premiers ont été traités par le gouvernement d’une manière qui ne les respectait pas en tant que citoyens à part entière. Comme ce traitement différent était fondé sur un motif énuméré, à savoir l’âge, il était déjà suspect pour l’application de l’art. 15. Le fait, notamment, qu’une bénéficiaire de moins de 30 ans ne pourrait jamais, quoi qu’elle fasse, recevoir des prestations égales à celles reçues par les bénéficiaires de 30 ans et plus participant à un programme similaire vient confirmer que, considéré du point de vue d’une personne raisonnable, ce traitement avait pour effet de miner l’estime de soi de l’intéressée. En conséquence, j’estime que la distinction établie par l’al. 29a) du Règlement est discriminatoire.

Il est possible de prétendre que le gouvernement n’était pas en mesure d’élaborer un programme parfait et que, dans l’application d’un programme comme celui qui nous intéresse, certaines personnes vont inmanquablement être laissées de côté. D’ailleurs, le Juge en chef accepte cet argument, soulignant qu’il n’est pas nécessaire que les programmes gouvernementaux de prestations correspondent parfaitement aux besoins et à la situation véritables du groupe demandeur. Toutefois, vu l’importance du droit touché, cet argument ne saurait empêcher de conclure qu’il y a eu atteinte à la dignité de M^{me} Gosselin. Le grave préjudice subi par l’appelante en raison de la distinction fondée sur l’âge excède considérablement le degré d’inadéquation envisagé par le juge *Iacobucci* dans l’arrêt *Law*,

can argue that the adverse effects that the legislation had on the appellant's dignity were justifiable given the practical, economic and social reality of designing a complex social assistance program. Indeed, this sort of reasoning is typical of reasoning under the *Oakes* test, at minimal impairment or proportionality, to determine whether a breach, once found, is justifiable: *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713. It is not what we associate with s. 15 reasoning, and in this case serves to make sustaining a breach much more onerous. As I noted earlier, the burden of proof is significant, too. The Chief Justice appears to believe that the appellant has the onus, under s. 15(1), to demonstrate not only that she is harmed, but also that the government program allows more than an acceptable number of other individuals to fall through the cracks. Given the government's resources, it is much more appropriate to require it to adduce proof of the importance and purpose of the program and its minimal impairment of equality rights in discharging its burden under s. 1.

(3) Section 1

Since it is found that the appellant's equality rights were infringed by the legislation, the burden falls on the government to prove that such a limit on her rights was a reasonable one that is demonstrably justifiable in a free and democratic society; see *Oakes*, *supra*, at pp. 136-37. In order to demonstrably justify such a limit, the government must show that the provision pursues an objective that is sufficiently important to justify limiting a *Charter* right, and that it does so in a manner that is (1) rationally connected to that objective, (2) impairs the right no more than is reasonably

par. 105. Il est préférable d'examiner dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article premier l'argument de l'intimé selon lequel ce traitement était dans l'intérêt de l'appelante, le gouvernement pouvant alors plaider que les effets préjudiciables du texte de loi sur la dignité de l'appelante étaient justifiables compte tenu des réalités pratiques, sociales et économiques qui entrent en jeu dans l'établissement d'un complexe programme d'aide sociale. De fait, cet argument est typique du genre de raisonnement qui est fait dans l'application du critère établi dans *Oakes*, à l'étape de l'atteinte minimale ou de la proportionnalité, pour décider si la violation dont l'existence a été établie est justifiable ou non : *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713. Il ne s'agit pas d'un raisonnement qu'on associe à l'analyse fondée sur l'art. 15 et, en l'espèce, il alourdit considérablement la tâche d'établir l'existence d'une violation. Comme je l'ai souligné plus tôt, la question de la charge de la preuve est un facteur important. Le Juge en chef semble croire que l'appelante est tenue, pour l'application du par. 15(1), non seulement de prouver qu'elle a subi un préjudice, mais aussi que le programme gouvernemental laisse sans protection un nombre inacceptable d'autres personnes. Compte tenu des ressources dont dispose le gouvernement, il convient davantage d'obliger celui-ci, lorsqu'il est appelé à s'acquitter du fardeau qui lui incombe dans le cadre de l'article premier, à faire la preuve de l'objet et de l'importance de son programme et à établir que celui-ci ne porte qu'une atteinte minimale aux droits à l'égalité.

(3) L'article premier

Vu la conclusion que le texte de loi a porté atteinte aux droits à l'égalité de l'appelante, il incombe en conséquence au gouvernement d'établir qu'il s'agit d'une limite raisonnable et justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique : voir *Oakes*, précité, p. 136-137. Pour justifier une telle limite, le gouvernement doit démontrer que la disposition vise un objectif suffisamment important pour justifier la restriction d'un droit garanti par la *Charte* d'une manière (1) qui a un lien rationnel avec cet objectif, (2) qui ne porte pas atteinte à ce droit plus qu'il est raisonnablement nécessaire de le faire pour

necessary to accomplish the objective, and (3) does not have a disproportionately severe effect on the persons to whom it applies; see *Oakes*, at pp. 138-39.

261

These criteria will be applied with varying levels of rigour depending on the context of the appeal; see *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877. In this case, we are presented with a law that attempts to remedy the financial situation of the chronically unemployed by providing them with cash benefits and training in order to ensure their subsistence and help them integrate into the workforce. The development of the training programs was obviously a complex process that involved the balancing of various interests, the expenditure of large sums of public money, and a consideration of many variables. Social policy is by no means an exact science; a certain degree of deference should be accorded in reviewing this type of legislation. That being said, the government does not have *carte blanche* to limit rights in the area of social policy.

262

In *Thomson Newspapers*, I held that part of what may lead to deference under a contextual approach to s. 1 is the fact that the legislation is meant to protect a vulnerable group. In such a case, the importance of deferring to the government's decision in balancing competing interests is highlighted. However, in this case, the government claims that the group that it is in fact trying to protect is the very same group whose rights have been infringed. This should militate against an overly deferential approach. If the government wishes to help people by infringing their constitutional rights, the courts should not, given the peculiarities of such an approach, be overly deferential in assessing the objective of the impugned provision or whether the means used were minimally impairing to the right in question.

réaliser l'objectif et (3) qui n'a pas d'effets préjudiciables disproportionnés sur les personnes visées : voir *Oakes*, précité, p. 138-139.

Ces critères sont appliqués de façon plus ou moins stricte, selon le contexte de l'appel : voir *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877. Dans le présent pourvoi, le texte de loi contesté tente de remédier à la situation financière des chômeurs chroniques en leur offrant des prestations et des programmes de formation visant à les aider à subvenir à leurs besoins et à s'intégrer dans la population active. L'élaboration des programmes de formation fut de toute évidence une tâche complexe, qui a nécessité la conciliation des divers intérêts en jeu, des dépenses considérables sur les fonds publics ainsi que la prise en considération de nombreuses variables. La politique sociale est loin d'être une science exacte; il faut faire montre d'une certaine déférence dans le contrôle de mesures législatives de ce type. Cela ne veut toutefois pas dire que le gouvernement a carte blanche pour restreindre les droits dans le domaine des politiques sociales.

Dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, j'ai jugé qu'une des raisons susceptibles de justifier de faire montre de déférence dans l'application d'une approche contextuelle à l'égard de l'article premier serait le fait que le texte de loi contesté est censé protéger un groupe vulnérable. Dans un tel cas, l'importance de faire preuve de déférence à l'égard de la décision prise par le gouvernement pour concilier les divers intérêts en jeu ressort avec acuité. Cependant, en l'espèce, le groupe que le gouvernement prétend en fait protéger est précisément le groupe dont les droits ont été lésés. Cette constatation devrait militer contre la manifestation d'une trop grande déférence. Si le gouvernement désire aider des gens en portant atteinte à leurs droits constitutionnels, les tribunaux ne devraient pas, compte tenu de la singularité d'une telle démarche, faire montre d'une trop grande déférence lorsqu'ils apprécient l'objectif de la disposition contestée ou se demandent si les moyens utilisés portent le moins possible atteinte au droit en question.

(i) Objective — Pressing and Substantial

In his reasons, Robert J.A. held that for the purposes of the *Oakes* test, it is the objective of the distinction that should be analysed. In doing so, he determined that the distinction served two purposes: (1) to avoid attracting young adults to social assistance, and (2) to facilitate integration into the workforce by encouraging participation in the employment programs. The appellant argues that the objective of the distinction should be analysed in light of the legislation as a whole, in particular, the explicit objective of the legislation under s. 6 to provide supplemental aid to those who fall below a subsistence level. Furthermore, she argues that the objective of the legislation cannot, pursuant to this Court's decision in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, be found to have "evolved". The respondent agrees with the double objective analysis of Robert J.A.

In my view, the double objective analysis of Robert J.A. is correct. While the s. 1 analysis must not take place in a contextual vacuum, when a specific legislative provision has been found to infringe a *Charter* right, the s. 1 analysis must focus on the objective of that particular provision. In cases such as *Vriend, supra*, in which this Court focussed on the legislation as a whole, it did so because the legislation was being challenged for underinclusion; thus, there was no specific provision to be considered. Here, s. 29(a) is clearly the impugned provision. The s. 1 analysis must therefore focus on the distinction it creates. If too much weight is given to the objective of the legislation as a whole, this will lead the court into an inquiry of what would be the best way to formulate an entire piece of legislation. That is the province of the legislature.

While the "shifting emphasis" argument accepted by Robert J.A. seems to suggest a novel approach to the s. 1 analysis, I believe it was appropriate to accept it in this case. This Court has normally held that the objectives of legislation cannot be found to have

(i) Un objectif urgent et réel

Dans ses motifs, le juge Robert de la Cour d'appel a estimé que, aux fins d'application du critère formulé dans *Oakes*, c'est l'objectif de la distinction qui doit être analysé. Dans son analyse, il a constaté que la distinction visait deux objectifs : (1) éviter l'effet d'attraction du régime d'aide sociale sur les jeunes adultes; (2) favoriser l'intégration de ceux-ci dans la population active en encourageant leur participation aux programmes d'emploi. L'appellante plaide que l'objectif de la distinction devrait être analysé au regard de l'ensemble des mesures législatives pertinentes, plus particulièrement l'objectif explicite prévu à l'art. 6 de la Loi, à savoir fournir une aide complémentaire aux personnes dont les moyens de subsistance sont inférieurs à un niveau donné. De plus, elle affirme que, conformément à l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295 de notre Cour, on ne saurait conclure que l'objectif de la loi a « changé ». L'intimé souscrit à l'analyse du juge Robert basée sur l'existence de deux objectifs.

À mon avis, l'analyse préconisée par le juge Robert est bien fondée. Bien que l'analyse relative à l'article premier ne doive pas être effectuée sans contexte, une fois qu'il a été jugé qu'une disposition législative particulière viole un droit garanti par la *Charte*, cette analyse doit s'attacher à l'objectif de la disposition en question. Dans des arrêts comme *Vriend*, précité, où notre Cour a centré son analyse sur l'ensemble du texte de loi, étant donné qu'on reprochait à celui-ci d'avoir une portée trop limitée, il n'y avait en conséquence aucune disposition particulière devant être examinée. En l'espèce, l'al. 29a) est clairement la disposition contestée. L'analyse relative à l'article premier doit donc porter sur la distinction créée par cette disposition. Si le tribunal accorde une importance trop grande à l'objectif visé par l'ensemble du texte de loi, il se demandera quelle est la meilleure façon de formuler la loi au complet, tâche qui relève du législateur.

Bien que l'argument de « l'objet changeant » retenu par le juge Robert semble suggérer l'application d'une nouvelle approche à l'égard de l'analyse relative à l'article premier, j'estime qu'il convenait d'accueillir cet argument en l'espèce. Notre

263

264

265

evolved over time. But in this case, it was a legislative act that signalled the change in emphasis: *Big M Drug Mart, supra*. In my view, the 1984 changes to the Act, which established the educational programs and provided for an increase in assistance for those who participated in them, constituted a legislative signal that the objective of the distinction in s. 29(a) had, to a certain degree, shifted.

266 Having found that the objective of the distinction had shifted towards encouraging the integration of young people into the workforce, and given the dire situation of that segment of the population during those years, I would find the objectives of s. 29(a) to be pressing and substantial.

(ii) Rational Connection

267 The appellant attacks the rational connection between the means used by the government and its dual objective on two fronts. First, she argues that the choice of age 30 as the point of distinction was made arbitrarily and that it had no bearing on the means by which the government would achieve its objective. She argues that the government distinguished beneficiaries on the basis of age 30 simply because that distinction already existed, and therefore, in the words of a government witness, because [TRANSLATION] “an opportunity was provided”. She also argues that the level of assistance accorded to those under 30 who did not participate in the programs was arbitrary. In her view, if the purpose of selecting a low level of assistance was to encourage participation in the programs, then there should have been enough places available in the programs to accommodate everyone under the age of 30, which there was not.

268 The respondent agrees with Robert J.A.’s conclusion that while the connection between the means and the objective might not have been shown to be particularly strong, there was a logical link between the different treatment of those under 30 and the objective of encouraging the integration of these people into the workforce. She disagrees, however,

Cour a généralement jugé qu’on ne saurait conclure que les objectifs d’un texte de loi ont changé au fil du temps. En l’espèce, toutefois, c’est une mesure législative qui a signalé le changement d’orientation : *Big M Drug Mart*, précité. À mon avis, les modifications qui ont été apportées à la Loi en 1984 pour établir les programmes de formation et majorer l’aide accordée aux personnes y participant ont constitué un signal du législateur indiquant que l’objectif de la distinction établie à l’al. 29a) avait changé jusqu’à un certain point.

Vu ma conclusion que l’objectif de la distinction avait changé et consistait à encourager l’intégration des jeunes dans la population active, et vu la situation grave dans laquelle se trouvait cette tranche de la population à l’époque en question, j’estime que les objectifs de l’al. 29a) étaient urgents et réels.

(ii) Le lien rationnel

L’appelante attaque sur deux plans le lien rationnel entre le double objectif du gouvernement et le moyen utilisé pour les réaliser. Premièrement, elle soutient que la décision de choisir l’âge de 30 ans comme critère de distinction a été prise arbitrairement et que ce choix n’avait aucun rapport avec les moyens par lesquels le gouvernement concrétiserait son objectif. À son avis, le gouvernement avait retenu ce critère de distinction parce qu’il existait déjà et parce que, pour reprendre les termes mêmes utilisés par le témoin du gouvernement, « l’occasion en fut fournie ». Elle plaide également que le niveau d’assistance accordé aux personnes de moins de 30 ans ne participant pas aux programmes avait un caractère arbitraire. Selon elle, si le versement de prestations réduites visait à inciter la participation aux programmes, ceux-ci auraient dû compter suffisamment de places pour accueillir toutes les personnes de moins de 30 ans, mais ce n’était pas le cas.

L’intimé souscrit à la conclusion du juge Robert de la Cour d’appel selon laquelle, bien qu’on n’ait peut-être pas démontré l’existence d’un lien particulièrement solide entre le moyen et l’objectif, il existait un lien logique entre le traitement différent réservé aux moins de 30 ans et l’objectif qui consistait à favoriser leur intégration dans la population

with some of his analysis, emphasizing again that the distinction made in s. 29(a) has to be analysed in the context of the rest of the legislation and the economic situation of the time.

On this issue I am again in agreement with the findings of Robert J.A. There is a logical link between the provisions of the Regulation and the objective of integrating people under 30 into the workforce. It is logical and reasonable to suppose that young people are at a different stage in their lives than those 30 and over, that it is more important, and perhaps more fruitful, to encourage them to integrate into the workforce, and that in order to encourage such behaviour, a reduction in basic benefits could be expected to achieve that objective.

(iii) Minimal Impairment

It is on the issue of minimal impairment that Robert J.A. found that the legislation could not be upheld under s. 1. Again, I find myself in substantial agreement.

First, I would agree with Robert J.A.'s comments regarding the onus that the government must meet at this stage of the analysis. When analysing social legislation, it is true that the Court should avoid second-guessing government policy. The government need not have chosen the least drastic means at its disposal. Nonetheless, it must have chosen to infringe the right as little as was reasonably possible. The respondent argues that given the government's objectives and the evidence it put forth, the methods employed were reasonable and should therefore pass the minimal impairment test. I do not believe that this is the case.

The respondent argues that by allowing people under 30 to participate in programs in order to increase their benefits to the level of those 30 and over, the government demonstrated that the needs and concerns of young social assistance recipients were given careful consideration and were respected. She rejects the alternatives proposed

active. L'intimé a cependant exprimé son désaccord avec une partie de l'analyse du juge Robert, réitérant que la distinction établie à l'al. 29a) devait être analysée au regard du reste du texte de loi et de la conjoncture de l'époque.

Sur ce point, je suis également d'accord avec les conclusions du juge Robert. Il existe un lien logique entre les dispositions du texte de loi et l'objectif d'intégration des personnes de moins de 30 ans dans la population active. Il est logique et raisonnable de supposer que ces personnes ne sont pas rendues au même stade de la vie que les 30 ans et plus, qu'il est plus important, voire plus utile, de les inciter à s'intégrer dans la population active et, enfin, qu'une réduction des prestations de base pourrait permettre de réaliser cet objectif.

(iii) L'atteinte minimale

C'est à l'étape de l'atteinte minimale que le juge Robert a conclu que le texte de loi ne pouvait être justifié au regard de l'article premier. Ici encore, je souscris pour l'essentiel à sa conclusion.

Premièrement, je fais miens les commentaires formulés par le juge Robert relativement à la preuve qui incombe au gouvernement à cette étape de l'analyse. Il est exact que, dans l'analyse d'un texte législatif à caractère social, notre Cour doit éviter de mettre en doute, à posteriori, la politique gouvernementale. Le gouvernement n'était pas obligé de choisir le moyen le moins radical dont il disposait. Néanmoins, il lui faut avoir choisi celui qui portait aussi peu atteinte au droit concerné qu'il était raisonnablement possible de le faire. Compte tenu des objectifs du gouvernement et de la preuve qu'il a présentée, l'intimé prétend que les méthodes employées étaient raisonnables et satisfont en conséquence au critère de l'atteinte minimale. Je ne crois pas que ce soit le cas.

Selon l'intimé, en permettant aux moins de 30 ans de participer à certains programmes afin qu'ils puissent hausser le montant de leurs prestations au niveau de celles des 30 ans et plus, le gouvernement a démontré qu'il avait soigneusement examiné et respecté les besoins et les préoccupations des jeunes bénéficiaires d'aide sociale. L'intimé

269

270

271

272

by the appellant — such as the elimination of s. 29(a) or the creation of a universally conditional program — as either eliminating the objective completely or as being impossible to implement. An examination of the evidence, however, fails to demonstrate that such approaches would not have been appropriate. With regard to increasing the level of support provided to those under 30, the government insists that such an approach would have prevented it from achieving its objective of integrating young people into the workforce. This is presumably based on the assumption that there would be less incentive to enter the workforce or to participate in the programs if the full benefit was provided unconditionally. However, this remains unproven in the record. There is nothing to show why the response of beneficiaries under 30 would have been different from that of older beneficiaries, and nothing to show why integration in the workforce would have been superior for participants under 30 as compared to older participants. Witnesses for the respondent repeatedly referred to the [TRANSLATION] “attraction effect” that would result from increasing the benefits of people under 30, but they failed to adduce any evidence of studies or previous experience to justify the hypothesis. Aside from supporting the contention that the provisions reflect a discriminatory and stereotypical view of irresponsible youth, such participation by some persons among those 30 and over demonstrates that tying the programs to reduced benefits was not the only option that was available to the government.

rejette les solutions de rechange proposées par l'appelante — par exemple l'élimination de l'al. 29a) ou la création d'un programme conditionnel pour tous — soit parce qu'elles vont tout à fait à l'encontre de l'objectif visé soit parce qu'elles sont impossibles à mettre en œuvre. Cependant, l'examen de la preuve ne démontre pas que de telles mesures n'auraient pas été appropriées. Pour ce qui est de la majoration des prestations accordées aux moins de 30 ans, le gouvernement insiste sur le fait qu'une telle mesure l'aurait empêché d'atteindre son objectif d'intégration des jeunes dans la population active. Cet argument repose vraisemblablement sur l'hypothèse que l'incitation à joindre les rangs de la population active ou à participer à des programmes n'est pas aussi grande si le plein montant des prestations est versé sans condition. Toutefois, le dossier n'établit pas le bien-fondé de cet argument. Rien n'indique en quoi le comportement des bénéficiaires de moins de 30 ans aurait été différent de celui des bénéficiaires plus âgés, ni en quoi les premiers auraient joint la population active en plus grand nombre que leurs aînés. Les témoins de l'intimé ont à maintes reprises invoqué « l'effet d'attraction » qui résulterait de l'accroissement des prestations versées aux moins de 30 ans, mais ils n'ont présenté en preuve aucune étude ou expérience antérieure pour étayer cette hypothèse. En plus d'appuyer l'argument que les dispositions contestées reflètent une perception discriminatoire et stéréotypée des jeunes — qui sont considérés irresponsables —, le taux de participation parmi les 30 ans et plus démontre que le fait d'assortir la non-participation aux programmes d'une réduction de prestations n'était pas la seule solution à la disposition du gouvernement.

273

I also find the argument that the reforms of 1989 which made the programs universally conditional could not have been implemented earlier to be somewhat unconvincing. When the *Charter* was passed in 1982, a three-year delay was placed on the implementation of s. 15 in recognition of the effect it could have had on government legislation and the complexity of making appropriate changes. With the passage of the omnibus *Act respecting the Constitution Act, 1982*, the government of Quebec

Je considère également assez peu convaincant l'argument selon lequel il n'aurait pas été possible d'instaurer plus tôt les réformes qui, en 1989, ont rendu les programmes conditionnels pour tous. Lors de l'édiction de la *Charte* en 1982, on avait fixé un délai de trois ans pour l'entrée en vigueur de l'art. 15, en raison de l'effet considérable qu'il était susceptible d'avoir sur les mesures législatives des gouvernements et de la difficulté d'apporter à celles-ci les modifications appropriées. Par

provided itself with two extra years to deal with the requirements of the equality provision. Therefore, as of 1982, the Quebec government had five years to consider the implications that the *Charter's* equality provision would have for its *Social Aid Act*. Although the government demonstrated that such changes took 18 to 24 months to implement, it did not demonstrate why that process could not have begun at an earlier date.

Thus, it seems to me that the above alternatives cannot be characterized as unreasonable; certainly they would also have been less impairing. However, given the complexity of designing social assistance programs, I accept that the Court should not be in the business of advocating completely new policy directions for the legislature. At the time the legislation was passed, in 1984, it seems clear that the government believed that the continued distinction between those under 30 and those 30 and over was necessary in order to achieve its objective of facilitating the integration of young people into the workforce. Nevertheless, given the availability of the alternative approaches that would have been less impairing to the right, the onus is on the government to demonstrate that the approach it took was itself minimally impairing.

Like Robert J.A., upon examination of the manner in which the legislation in question was implemented, I have come to the conclusion that the government's initiative was not designed in a sufficiently careful manner to pass the minimally impairing test. As Robert J.A. held at p. 1084, the government has failed to show:

[TRANSLATION]

(1) that it set sufficiently flexible eligibility requirements for access to the programs; [and] (2) that it acted reasonably in determining the requirements for an increase in assistance, which was only possible through participation in the measures.

l'adoption de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, le gouvernement du Québec s'est donné deux années additionnelles pour respecter les exigences de la disposition relative à l'égalité. Par conséquent, à partir de 1982, le gouvernement du Québec a disposé d'une période de cinq ans pour examiner les répercussions que cette disposition aurait sur sa *Loi sur l'aide sociale*. Bien que le gouvernement ait démontré qu'il a fallu de 18 à 24 mois pour mettre en place les modifications requises, il n'a pas établi pourquoi le processus n'avait pu être amorcé plus tôt.

Par conséquent, il me semble que les solutions de rechange susmentionnées ne peuvent être qualifiées de déraisonnables; elles auraient certes été également moins attentatoires. Cependant, compte tenu de la difficulté que pose l'élaboration de programmes d'aide sociale, je reconnais qu'il n'appartient pas à la Cour de préconiser l'adoption par le législateur d'orientations politiques entièrement nouvelles. Au moment de l'adoption des mesures législatives contestées, en 1984, il semble clair que le gouvernement croyait que le maintien de cette distinction entre les 30 ans et plus et les moins de 30 ans était nécessaire pour réaliser son objectif qui était de faciliter l'intégration des jeunes dans la population active. Néanmoins, vu l'existence de solutions de rechange qui auraient été moins attentatoires au droit concerné, il incombe au gouvernement de démontrer que l'approche qu'il a retenue ne créait qu'une atteinte minimale.

Après examen de la mise en œuvre du texte de loi en question, je conclus, à l'instar du juge Robert de la Cour d'appel, que la mesure prise par le gouvernement n'avait pas été conçue avec assez de soin pour respecter le critère de l'atteinte minimale. Comme l'a affirmé le juge Robert, à la p. 1084, le gouvernement n'a pas démontré :

1) qu'on a[vait] fixé des conditions d'admissibilité suffisamment souples pour avoir accès aux programmes, [et] 2) qu'on a[vait] agi de façon raisonnable dans la détermination des conditions permettant une augmentation de l'aide, ce qui n'était possible qu'en participant aux mesures.

274

275

276

In assessing whether the legislation in place was minimally impairing to the right, the first fact that comes to light is that only 11 percent of social assistance recipients under the age of 30 were in fact enrolled in the employment programs that allowed them to receive the base amount allocated to beneficiaries 30 years of age and over. This in and of itself is not determinative of the fact that the legislation was not minimally impairing, but it does bring to our attention the real possibility that the programs were not designed in a manner that would infringe upon the appellant's rights as little as is reasonably possible. In examining the record, I have found four areas in which the structure of the legislation and the programs can be shown to have been designed in a manner that was not minimally impairing of the appellant's rights.

277

First, one major branch of the scheme, the Remedial Education Program, did not provide for full benefits for those who participated, leaving them \$100 short of the base benefit. Thus, the government foresaw, in the creation of its programs, that a large number of even those who participated in the programs would, in return for their efforts, continue to receive less than the amount received by those 30 and over who were not participating in the programs. As mentioned earlier, the most uneducated, the illiterate, were originally left out of this program entirely. The government argues that the amount of assistance must be examined in tandem with the government student loan and bursary program. However, because the Remedial Education students were in high school, the government witness admitted that the only money that they would receive through student loans would be to pay for specific school-related expenses such as books and school supplies. As such, the student loan program did not raise the Remedial Education participant's benefits to the same level as those 30 and over. In reality, given that almost 50 percent of participants under 30 were involved with the Remedial Education Program, this meant that a very large portion of the participants would

Lorsqu'on se demande si le texte de loi portait le moins possible atteinte au droit concerné, le premier fait qui se dégage est que seulement 11 p. 100 des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans étaient dans les faits inscrits aux programmes qui leur permettaient de recevoir le montant de base accordé aux bénéficiaires de 30 ans et plus. En soi, ce fait ne permet pas de conclure que le texte de loi ne créait pas une atteinte minimale, mais il nous indique cependant qu'il est tout à fait possible que les programmes n'aient pas été conçus d'une façon qui permettait de porter aussi peu atteinte aux droits de l'appelante qu'il était raisonnablement possible de le faire. Dans le cours de l'examen du dossier, j'ai relevé quatre aspects des programmes et de la structure du texte de loi qui indiquent que ce texte ainsi que les programmes ont été conçus d'une façon qui ne portait pas le moins possible atteinte aux droits de l'appelante.

Premièrement, ceux qui participaient au programme Rattrapage scolaire, un important volet du régime, ne touchaient pas le plein montant des prestations, mais recevaient 100 \$ de moins que la prestation de base. Par conséquent, lors de la création des programmes, le gouvernement avait prévu qu'un grand nombre de personnes — même parmi celles participant aux programmes — continueraient de recevoir, en contrepartie de leurs efforts, une somme moindre que celle versée aux personnes de 30 ans et plus ne participant pas aux programmes. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les personnes les moins instruites, les analphabètes, avaient au départ été complètement exclues du programme susmentionné. Le gouvernement plaide que la question du montant d'aide accordé doit être examinée en corrélation avec celle de son programme de prêts et bourses aux étudiants. Toutefois, comme les participants au programme Rattrapage scolaire étudiaient au niveau secondaire, le témoin du gouvernement a admis que les seules sommes accordées à ces personnes sous forme de prêts étudiants visaient à payer le coût de frais scolaires précis, tel l'achat de livres et de fournitures scolaires. En conséquence, le programme de prêts étudiants ne permettait pas de hausser les prestations des participants au programme Rattrapage scolaire au niveau de celles reçues par les 30 ans et

not be receiving the full amount of benefits that those 30 and over were receiving.

It might be argued that the value of the education and experience being derived from such programs cannot be calculated on a purely pecuniary basis. I would agree that the power of education can be invaluable to its recipient. However, the strength of this argument is diminished by the fact that the cost of this education is, in this case, the reduction of benefits that are supposed to guarantee certain standards of minimal subsistence. While the long-term value of the education and experience is certainly important, this must be balanced against the short-term need for survival that social assistance is intended to placate. Moreover, those people who participated in the programs who were not under 30 were not required to make a similar sacrifice.

Second, the design of the programs was not tailored in such a way as to ensure that there would always be programs available to those who wanted to participate. For instance, for a student who could not find a job after finishing school, the Remedial Education Program was only available after nine months. The On-the-job Training Program was only available after 12 months. This left the Community Work Program, which, given its very remedial nature, may not have been useful to everyone, and was prioritized for those who had been on social assistance for more than 12 months. The existence of this priority is itself evidence that the programs were not available to all applicants at all times. For someone who had completed CEGEP, the Remedial Education and On-the-job Training Programs would simply be unavailable. Even if he or she were then able to participate in the Community Work Program, this would only last for one year, after which the young social assistance recipient would, because of the 12-month limit on the program, be left with no program in which to participate. Take someone like Ms. Gosselin, whose prospects for moving into the private workforce, like many in her situation, do

plus. En réalité, étant donné que presque 50 p. 100 des participants de moins de 30 ans étaient inscrits à ce programme, ceci signifie qu'un pourcentage très élevé des participants ne recevaient pas le plein montant des prestations versées aux personnes de 30 ans et plus.

Il est possible d'affirmer qu'on ne saurait calculer sur une base purement pécuniaire la valeur de l'instruction et de l'expérience découlant de la participation à de tels programmes. Je reconnais que le pouvoir de l'instruction peut se révéler un acquis très précieux pour qui le possède. Cependant, le poids de cet argument est diminué par le fait que, en l'espèce, le prix à payer pour cette instruction est la réduction de prestations censées garantir un certain niveau de subsistance minimal. Bien que la valeur à long terme de l'instruction et de l'expérience soit certes importante, elle doit être mise en balance avec le besoin de subsistance à court terme auquel l'aide sociale est censée répondre. Qui plus est, on ne demandait pas pareil sacrifice aux personnes de 30 ans et plus qui participaient aux programmes.

Deuxièmement, les programmes n'étaient pas conçus d'une manière propre à garantir une place à toute personne désireuse d'y participer. Par exemple, les étudiants incapables de trouver un emploi après leurs études devaient attendre neuf mois avant de pouvoir participer au programme Rattrapage scolaire et 12 mois dans le cas du programme Stages en milieu de travail. Restait le programme Travaux communautaires qui, vu son caractère très ponctuel, n'était peut-être pas utile à tous et accordait la priorité aux personnes recevant de l'aide sociale depuis plus de 12 mois. L'existence même de cette priorité indique que les programmes n'étaient pas accessibles à tous les candidats en tout temps. De plus, les personnes ayant terminé leurs études collégiales (CÉGEP) n'avaient tout bonnement pas accès aux programmes Rattrapage scolaire et Stages en milieu de travail. Par ailleurs, même si ces personnes avaient eu accès au programme Travaux communautaires, la durée de la participation n'était que d'une année, au terme de laquelle le jeune bénéficiaire d'aide sociale n'avait plus, en raison de l'existence de cette limite, aucun programme auquel il pouvait participer. Si l'on prend l'exemple de M^{me} Gosselin,

278

279

not, unfortunately, appear to have been very promising. After one year in a Community Work Program (and, if they could find one, a year in an On-the-job Training placement), she would be unable to receive the same benefit as someone 30 or over. Thus, in reality, the system of training and education gave social assistance recipients under 30 who were able to access programs two years to get a job before they had their benefit reduced to \$170 per month — with some extra time available at a moderately reduced rate for those who had not yet received their high school diploma.

280

Another substantive flaw in the design of the programs was that faced by illiterate or severely undereducated persons, who were unable to participate in the Remedial Education Program. While ineligible for the Remedial Education Program, such persons would also face difficulty entering On-the-job Training, and would thus be left with the Community Work Program, which, as has been noted, was limited to one year. This flaw was apparently addressed in 1989 with the creation of a special literacy program, but it nonetheless serves as an example of another situation where even those participants who were willing to participate were at times unable to do so.

281

Third, in addition to the problems with the design of the programs, their implementation presented still more hurdles which young recipients were forced to overcome. For instance, when a person under 30 years of age found himself or herself on social assistance, he or she would have to organize a meeting with a social aid worker. An “evaluation interview” would follow, sometimes several, in order to determine what type of program would be best suited to the recipient. This process would sometimes take several weeks. Then, once it was determined which

les perspectives d’emploi de cette dernière dans le secteur privé, tout comme celles de bien d’autres personnes dans sa situation, ne paraissent malheureusement pas avoir été très prometteuses. Une personne dans la situation de M^{me} Gosselin qui aurait participé pendant un an à un programme de Travaux communautaires (et, pendant une autre année, à un stage en milieu de travail si un tel stage avait été disponible) n’aurait pas été en mesure de recevoir les mêmes prestations qu’une personne de 30 ans et plus. Par conséquent, dans les faits, les programmes de stages et de rattrapage scolaire accordaient aux bénéficiaires d’aide sociale de moins de 30 ans qui pouvaient y avoir accès une période de deux ans pour se trouver un emploi avant que leurs prestations ne soient de nouveau ramenées à 170 \$ par mois — avec possibilité d’une prorogation assortie d’un taux de prestation modérément réduit pour les personnes n’ayant pas encore reçu leur diplôme d’études secondaires.

Un autre vice de fond de ces programmes découlait du fait que les personnes analphabètes ou possédant très peu d’instruction ne pouvaient participer au programme Rattrapage scolaire. En plus d’être inadmissibles à ce programme, ces personnes éprouvaient également de la difficulté à accéder au programme Stages en milieu de travail, ce qui ne leur laissait donc que le programme Travaux communautaires qui, comme je l’ai mentionné plus tôt, ne durait qu’une année. Bien qu’on ait apparemment remédié à ce vice en 1989 en créant un programme spécial d’alphabétisation, il s’agit néanmoins d’un autre exemple de situation où même des personnes souhaitant participer à un programme étaient parfois dans l’impossibilité de le faire.

Troisièmement, outre les problèmes qui affectaient la conception des programmes, la mise en œuvre de ceux-ci créait des obstacles supplémentaires que les jeunes bénéficiaires devaient également surmonter. Par exemple, lorsqu’une personne de moins de 30 ans devenait bénéficiaire d’aide sociale, elle devait prendre rendez-vous avec un travailleur social. Il y avait alors une « entrevue d’évaluation », parfois plusieurs, en vue de déterminer quel genre de programme conviendrait le mieux au bénéficiaire. Ce processus durait parfois plusieurs

program would be best, there was often another delay, as space in the program in which the recipient could participate had to be found. If, for instance, someone wanted to participate in the Remedial Education Program in June, he or she would have to wait until September, for school to start. In the case of the On-the-job Training Program, the process provided that one would have to wait until a suitable employer was found. Also, the employer had the final say as to whether he or she wished to hire a particular individual. This caused more delay. Once a placement was completed, this process was started all over again. Thus, in the course of his or her time on social assistance, a young person desiring to receive the full benefit of the programs would most likely spend at least a month or two on the reduced benefit.

Given the precarious situation of those on social assistance, even a short lapse in additional benefits was certainly enough to cause major difficulties in the recipients' lives, difficulties that someone 30 and over would not have to face. Ms. Gosselin herself spent a considerable amount of time between programs, this sometimes leading to periods of mental breakdown. One government witness described the situation of many of those young people on social assistance as being an existence "on the edge of capacity" — walking a tightrope along the border of aptness and inaptitude for work. Falling back onto the reduced amount was therefore a very real possibility that could have exaggerated effects on the capacity of young recipients to cope with life.

A fourth and final reason why the approach taken by the government was not reasonably minimally impairing was the fact that even though 85 000 single people under 30 years of age were on social assistance, the government at first only made 30 000 program places available. The respondent argues, and Baudouin J.A. agreed, that the government should not have been forced to open up places for everyone when it knew that not everyone would participate. I think this is right. The government did not have to prove that it had 85 000 empty chairs waiting in classrooms and elsewhere. However, the very

semaines. Ensuite, une fois déterminé le programme approprié, il y avait souvent une autre période d'attente, puisqu'il fallait trouver une place libre dans le programme en question. Les personnes qui, en juin, manifestaient le désir de participer au programme Rattrapage scolaire devaient attendre à la rentrée scolaire, en septembre, pour être en mesure de le faire. Dans le cas du programme Stages en milieu de travail, il fallait attendre de trouver un employeur approprié. De plus, c'est ce dernier qui décidait, en dernière analyse, d'engager ou non l'intéressé. Cette situation causait des délais additionnels. Une fois le stage terminé, tout ce processus recommençait. Par conséquent, les jeunes bénéficiaires d'aide sociale désireux de tirer parti pleinement des programmes devaient vraisemblablement toucher les prestations réduites pendant un mois ou deux.

Compte tenu de la situation précaire dans laquelle se trouvent les bénéficiaires d'aide sociale, même une courte interruption des prestations additionnelles était certainement suffisante pour causer d'importantes difficultés aux jeunes bénéficiaires, difficultés que n'avaient pas à subir les 30 ans et plus. Madame Gosselin a elle-même connu d'importants intervalles entre les programmes, situation qui a parfois entraîné des périodes de dépression. Un témoin du gouvernement a décrit la situation de nombreux jeunes bénéficiaires d'aide sociale en ces termes : « ils sont à la limite de la capacité » — marchant sur la corde raide entre l'aptitude et l'inaptitude au travail. Le risque de retourner aux prestations réduites était donc une possibilité très réelle et susceptible d'avoir des effets démesurés sur la capacité d'une jeune personne à affronter la vie.

Un quatrième et dernier motif pour lequel l'approche adoptée par le gouvernement ne portait pas atteinte aussi peu qu'il était raisonnablement possible de le faire aux droits de l'appelante est le fait suivant : même s'il y avait 85 000 personnes seules de moins de 30 ans recevant de l'aide sociale, le gouvernement n'avait créé initialement que 30 000 places dans ses programmes. De l'avis de l'intimé, auquel a souscrit le juge Baudouin de la Cour d'appel, le gouvernement n'était pas obligé d'ouvrir des places pour l'ensemble des bénéficiaires, sachant que tous ne participeraient pas à ces programmes. À mon

282

283

fact that it was expecting such low levels of participation brings into question the degree to which the distinction in s. 29(a) was geared towards improving the situation of those under 30, as opposed to simply saving money. The government noted that many places did not have to be made available because 50 percent of young people were thought to be living with their parents. As noted earlier, this was not proven and if true would have left 50 percent of recipients in an unjustified state of deprivation. Also, it is by no means clear why young persons living at home would not want to take advantage of such programs if they provided them with an extra \$296 per month. Moreover, it is not clear why, if the object of s. 29(a) was to encourage the integration of young people into the workforce, the government would not expect or want those on social assistance who were living at home to participate in the programs.

avis, cette affirmation est exacte. Le gouvernement n'avait pas à établir qu'il disposait de 85 000 places disponibles en salle de classe et ailleurs. Cependant, le fait même que le gouvernement s'attendait à un taux de participation aussi faible incite à se demander dans quelle mesure la distinction prévue à l'al. 29a) visait vraiment à améliorer la situation des personnes de moins de 30 ans, et non pas simplement à réaliser des économies. Le gouvernement a souligné qu'il n'était pas nécessaire d'ouvrir un nombre considérable de places, puisqu'on estimait que 50 p. 100 des jeunes vivaient chez leurs parents. Comme je l'ai indiqué plus tôt, ce fait n'a pas été établi et, s'il était exact, on aurait laissé 50 p. 100 des bénéficiaires dans un état de privation injustifié. En outre, il n'est pas du tout évident que des jeunes vivant au foyer ne voudraient pas participer à ces programmes si ceux-ci leur rapportaient une somme additionnelle de 296 \$ par mois. De plus, si l'al. 29a) visait à encourager l'intégration des jeunes dans la population active, on comprend difficilement pourquoi le gouvernement n'aurait pas voulu que les bénéficiaires d'aide sociale vivant chez leurs parents participent aux programmes, ou encore pourquoi il ne s'attendait pas à ce qu'ils le fassent.

284

The government maintains that it always had more places available if the need arose, but the evidence has left me questioning how a program such as On-the-job Training which relied on private enterprises to provide jobs could provide an endless stream of positions for any young person on social assistance who wanted one. It also seems somewhat disingenuous to suggest that there were unlimited spaces in the program when the program profiles clearly outline that some groups were to be specifically targeted, others given preference. How can there be preferences when access to the programs is unlimited? It also seems odd that a government that claims it would not have been able to eliminate the reduced benefit level for people under 30 for economic reasons would have been able to support a program in which a significant portion of those persons participated in the programs and, therefore, had their benefits increased to the normal level. If legislation is found to infringe upon a group's right and the government claims that the right is minimally impaired due to the operation of another program,

Le gouvernement soutient qu'il disposait à tout moment de places supplémentaires si on en avait besoin. Cependant, la preuve m'amène à me demander comment un programme comme celui des Stages en milieu de travail, qui était tributaire des entreprises privées pour les emplois, aurait pu fournir un poste à tout jeune bénéficiaire d'aide sociale qui en aurait voulu un. Il me semble quelque peu fallacieux de laisser entendre qu'il existait un nombre illimité de places dans le programme, alors que la description de celui-ci précise clairement que certains groupes étaient expressément ciblés et que d'autres devaient avoir la préférence. Comment peut-on accorder des préférences si l'accès au programme est illimité? Il semble également paradoxal qu'un gouvernement qui avance que, pour des raisons budgétaires, il n'aurait pas été en mesure d'éliminer le régime des prestations réduites applicable aux personnes de moins de 30 ans, aurait par ailleurs été en mesure de financer un programme auquel participait un pourcentage élevé de ces personnes, dont les prestations auraient en conséquence été haussées

the fact that only 20 percent of the affected group participates would seem to suggest that the right was not being reasonably infringed.

Accordingly, I would hold that, even according to a high degree of deference, the respondent has failed to demonstrate that the provision in question constituted a means of achieving the legislative objective that was reasonably minimally impairing in respect of the appellant's equality rights. Other reasonable alternatives to achieve the objective were available. The approach taken by the government involved providing a vulnerable group with a base amount of money that was one third of the level the government itself had deemed to be a subsistence level for others and, moreover, the programs themselves were additionally found to have several important shortcomings. This was not minimally impairing of the right. The respondent has therefore failed to meet its burden of demonstrably justifying the limitation on the appellant's rights.

Even accepting the general approach of differentiating between those under 30 and those 30 and over that the legislature adopted to achieve its objectives, there are several other means by which the substantive equality of young people would have been considerably more respected and less impaired. First, as Robert J.A. suggested, the full benefit could have been extended to those individuals who had expressed their willingness to participate in a program, as opposed to requiring them to be at all times participating in programs that, by their design and implementation, did not allow for constant participation. Another approach, given the government's opinion that the majority of young people on welfare were living at home and therefore did not require the full benefit, would have been to tie the benefits to whether the recipient — whatever his or her age — was actually living at home. This was already being done for other recipients since anyone

au niveau normal. S'il est jugé qu'un texte de loi porte atteinte au droit d'un groupe et que le gouvernement prétend que cette atteinte est minimale en raison de l'application d'un autre programme, le fait que le taux de participation du groupe touché se chiffrait à seulement 20 p. 100 tend à indiquer que l'atteinte au droit concerné n'était pas raisonnable.

En conséquence, même en manifestant beaucoup de déférence envers la décision du législateur, j'estime que l'intimé n'a pas su démontrer que la disposition litigieuse constituait un moyen de réaliser l'objectif législatif d'une manière qui portait aussi peu atteinte au droit à l'égalité de l'appelante qu'il était raisonnablement possible de le faire. Il existait des solutions de rechange raisonnables à celle choisie par la législature en vue de réaliser son objectif. L'approche retenue par le gouvernement consistait à fournir à un groupe vulnérable une prestation de base égale au tiers de celle qu'il considérait lui-même être le niveau de subsistance requis par d'autres personnes. De plus, il a été jugé que les programmes eux-mêmes comportaient plusieurs lacunes importantes. Il ne s'agissait pas d'une atteinte minimale au droit concerné. L'intimé ne s'est pas acquitté du fardeau qui lui incombait, à savoir justifier la limite imposée aux droits de l'appelante.

Même si l'on accepte l'approche générale retenue par la législature en vue de réaliser ses objectifs — c'est-à-dire la distinction établie entre les personnes de moins de 30 ans et celles de 30 ans et plus —, il y a plusieurs moyens qui auraient permis de respecter bien davantage l'égalité réelle des jeunes et d'y porter une atteinte moins grande. Premièrement, comme l'a proposé le juge Robert de la Cour d'appel, on aurait pu accorder le plein montant des prestations à toutes les personnes ayant exprimé le désir de participer à un programme, plutôt que d'exiger d'elles qu'elles participent en tout temps à des programmes auxquels il était impossible de participer de façon constante en raison de leur conception et leur mise en œuvre. Par ailleurs, comme le gouvernement croyait que la majorité des jeunes bénéficiaires d'aide sociale vivaient chez leurs parents et n'avaient en conséquence pas besoin du plein montant des prestations, une autre solution aurait

285

286

30 or over living with family had his or her benefits reduced by \$85. This would have had the effect of recognizing that many young people did not require the full amount of social assistance, while basing the amount awarded on their actual situation as opposed to the proxy of age.

287 Having found that the legislation was not minimally impairing of the appellant's right to equality, I would hold that the legislation was not a reasonable limit on the right that was demonstrably justified. The final branch of the *Oakes* test need not therefore necessarily be addressed. However, given the deleterious effect that the legislation had on the appellant's right it would, I believe, be useful to consider that branch of the test as well.

(iv) Proportionality

288 At this stage of the *Oakes* test, a court must determine whether the deleterious effects that a legislative provision has on a given rights holder are outweighed by the salutary effects of the same legislation in achieving the stated government objective. Here, again, I agree with Robert J.A. It is clear from the evidence that \$170 per month is not enough money for one to live on. While the government claims that those under 30 had the right to increased benefits if they participated in the programs, there were clear holes in the programs which prevented certain individuals, at certain times, from accessing the additional benefits. Moreover, Remedial Education students never achieved parity. In fact, though this is not determinative, only 11 percent of single persons under 30 years of age who were on social assistance actually received what the government had determined to be the basic amount needed to support one's self. This constitutes a severe deleterious effect on the equality and self-worth of the appellant and those in her group. With respect to the salutary effects side of the equation, the government was not required to demonstrate that the

été de lier les prestations au fait que le bénéficiaire — indépendamment de son âge — habite ou non vraiment chez ses parents. C'était d'ailleurs ce qu'on faisait déjà pour d'autres bénéficiaires, puisqu'une personne de 30 ans et plus vivant chez ses parents voyait ses prestations réduites de 85 \$. Une telle mesure aurait eu pour effet de reconnaître que bon nombre de jeunes gens n'avaient pas besoin du plein montant d'aide sociale, et permis en outre de fixer la somme accordée en fonction de la situation véritable du bénéficiaire plutôt que sur l'ersatz que constitue l'âge.

Ayant conclu que le texte de loi ne portait pas atteinte le moins possible au droit à l'égalité de l'appelante, j'estime qu'il ne constituait pas une limite raisonnable dont la justification pouvait se démontrer. Il n'est par conséquent pas essentiel d'examiner le dernier volet du critère de l'arrêt *Oakes*. Cependant, vu l'effet préjudiciable qu'a eu le texte de loi sur le droit de l'appelante, il est, je crois, utile d'examiner également ce volet.

(iv) La proportionnalité

À cette étape-ci du critère formulé dans l'arrêt *Oakes*, le tribunal doit se demander si les effets préjudiciables qu'a une disposition législative sur le titulaire des droits l'emportent sur les effets bénéfiques de cette même disposition sur la réalisation de l'objectif formulé par le gouvernement. Sur ce point, je souscris également à l'opinion du juge Robert. Il ressort clairement de la preuve que la somme mensuelle de 170 \$ n'est pas suffisante pour permettre à une personne de subvenir à ses besoins. Bien que le gouvernement affirme que les moins de 30 ans avaient droit à des prestations majorées s'ils participaient aux programmes, ceux-ci présentaient des lacunes évidentes qui empêchaient certaines personnes, à certaines périodes, de toucher les prestations additionnelles. Qui plus est, les étudiants ayant participé au programme Rattrapage scolaire n'ont jamais bénéficié de la parité. En fait, bien que cet élément ne soit pas déterminant, précisons que seulement 11 p. 100 des personnes seules de moins de 30 ans qui touchaient de l'aide sociale ont réellement reçu ce que le gouvernement avait établi comme étant la somme de base nécessaire pour permettre à une

programs had any actual significant salutary effect on the well-being of young people; it nevertheless had to demonstrate that the reduction in benefits would reasonably be expected to facilitate the integration of the younger social assistance beneficiaries in the workplace. This onus has not been met.

The respondent argues that government cannot be held responsible for the “partial failures” of legislation. She insists that the government had a real concern for the situation in which young people found themselves and attempted to craft a program that would benefit them. While the effects stage of the *Oakes* test should not be an opportunity for courts to punish governments for failed legislative undertakings, when the potential deleterious effects of the legislation are so apparent, I do not believe that it is asking too much of the government to craft its legislation more carefully. Given the economic data that the government has presented in evidence, it was entirely foreseeable that upon completion of the programs, the opportunities for young people to integrate into the workforce would continue to be limited. There was no justification presented for leaving them on the reduced benefit at that point in time, regardless of the problem of delays earlier discussed.

Accordingly, I find that s. 29(a) of the Regulation’s *Charter* breach should not be upheld as a justified and reasonable limit under s. 1. In the legislative and social context of the legislation, which provided a safety net for those without means to support themselves, a rights-infringing limitation must be carefully crafted. In this case, the programs left too many opportunities for young people to fall through the seams of the legislation. This is borne out to some degree by the low participation rate among beneficiaries under the age of 30 and the

personne de subvenir à ses besoins. Cette situation constituait un effet préjudiciable grave sur l’égalité et l’estime de soi de l’appelante et des personnes de son groupe. En ce qui concerne l’aspect de l’équation fondé sur les effets bénéfiques, le gouvernement n’était pas tenu de démontrer que les programmes avaient eu un quelconque effet bénéfique concret appréciable sur le bien-être des jeunes. Il lui incombait néanmoins d’établir qu’il était raisonnable de penser que la réduction des prestations faciliterait l’intégration des jeunes prestataires dans la population active. Cette preuve n’a pas été faite.

L’intimé plaide que le gouvernement ne peut être tenu responsable des « semi-échecs » des mesures législatives. Il insiste sur le fait que le gouvernement se souciait réellement de la situation des jeunes et qu’il a tenté d’élaborer un programme qui leur profiterait. Bien que l’étape du critère établi dans l’arrêt *Oakes*, qui concerne les effets du texte de loi, ne doive pas être, pour les tribunaux, l’occasion de punir les gouvernements pour des mesures législatives infructueuses, lorsque les effets préjudiciables éventuels du texte législatif sont aussi évidents, je ne crois pas que ce soit trop demander au gouvernement de préparer ses mesures législatives avec plus de soin. À la lumière des données économiques déposées en preuve par le gouvernement, il était entièrement prévisible que, après avoir complété les programmes, les jeunes continueraient de ne profiter que de possibilités d’intégration restreintes dans la population active. On n’a aucunement justifié la décision de continuer à ne leur verser que les prestations réduites à ce moment, malgré le problème des périodes d’attente examiné plus tôt.

En conclusion, j’estime que la validité de l’al. 29(a) du Règlement ne peut être confirmée, en vertu de l’article premier, en tant que limite raisonnable et justifiée. Eu égard au contexte législatif et social des mesures législatives litigieuses — qui avaient pour objet de tendre un filet de sécurité sociale à l’intention des personnes n’ayant pas les moyens de subvenir à leurs besoins — toute restriction attentatoire aux droits devait être rédigée avec soin. En l’espèce, les programmes présentaient trop de risques que les jeunes glissent entre les mailles de ce filet. Cette

289

290

fact that there was no basis for the assumption that beneficiaries under 30 were living with their parents and had lesser needs. While the respondent argues that no evidence was presented to show that most if any of the 73 percent of recipients under 30 were not participating in the programs for anything more than personal reasons, I would point out that at the s. 1 stage of analysis, it is the government's responsibility to show that the legislation limits the right as little as reasonably possible.

(4) Remedy

291

The appellant argued that if s. 29(a) was found to have been an infringement on her *Charter* rights, it should be declared invalid under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, and that she and the members of her class should be compensated for their losses under s. 24(1) of the *Charter*. Engaging in an elaborate analysis of the proper type of declaratory relief to extend in this case borders on the absurd, given the fact that the legislation in question has been repealed for over a decade. Determining, for instance, the proper duration for which any declaration might be suspended in order to give the government an opportunity to amend its legislation is a purely hypothetical exercise. Nonetheless, given the appellant's claim for pecuniary relief under s. 24(1), a brief outline of the factors to be considered in fashioning a declaration of invalidity in this case may be warranted.

292

In determining the appropriate remedy in the case of legislation that is found to violate a *Charter* right, courts must walk a fine line between fulfilling their judicial role of protecting rights and intruding on the legislature's role; *Schachter, supra*. Simply striking down s. 29(a) would have led to the result that all social assistance beneficiaries would

constatation est dans une certaine mesure étayée par le faible taux de participation des bénéficiaires de moins de 30 ans et par le fait que l'hypothèse selon laquelle ces bénéficiaires vivaient chez leurs parents et avaient des besoins moins grands ne reposait sur aucun fondement. Bien que l'intimé affirme qu'il n'a été présenté aucun élément de preuve tendant à établir que, de tous les bénéficiaires de moins de 30 ans qui n'avaient pas participé aux programmes (en l'occurrence 73 p. 100 de ceux-ci), la plupart sinon la totalité de ces personnes se sont abstenues de le faire essentiellement pour des raisons d'ordre personnel, je tiens à souligner qu'à l'étape de l'analyse relative à l'article premier, il incombe au gouvernement de démontrer qu'il portait aussi peu atteinte au droit concerné qu'il lui était raisonnablement possible de le faire.

(4) La réparation

De prétendre l'appelante, s'il est jugé que l'al. 29a) a porté atteinte aux droits que lui garantit la *Charte*, cette disposition devrait être déclarée invalide en application du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les personnes de son groupe et elle-même devraient être indemnisées de leurs pertes en vertu du par. 24(1) de la *Charte*. S'engager dans une complexe analyse afin d'élaborer le jugement déclaratoire qui conviendrait en l'espèce frôlerait l'absurde, étant donné que la disposition litigieuse a été abrogée il y a plus d'une dizaine d'années. Par exemple, déterminer la période pendant laquelle la déclaration d'invalidité devrait être suspendue pour permettre au gouvernement de modifier le texte en question serait une opération purement théorique. Néanmoins, comme l'appelante demande une réparation pécuniaire en vertu du par. 24(1), il convient sans doute d'exposer brièvement les facteurs devant être pris en compte dans l'élaboration de la déclaration d'invalidité en l'espèce.

Le tribunal appelé à déterminer la réparation convenable lorsqu'un texte de loi porte atteinte à un droit garanti par la *Charte* doit prendre soin, dans l'exercice de son rôle de protecteur des droits, de ne pas empiéter sur celui du législateur; *Schachter, précité*. Un jugement invalidant seulement l'al. 29a) aurait eu pour effet que tous les bénéficiaires d'aide

have received the full benefit unconditionally. The respondent has argued that the government would never have adopted such a measure, and more importantly, that it would have been unable, from a financial standpoint, to fulfill such a legislative commitment. It is in recognition of this that Robert J.A. held that s. 23 of the Regulation, which set the actual amounts of the benefits, should also be invalidated so that the legislative intent of the Act would not be distorted by the court. The problem that this approach raises is that it may in fact lead to an even more severe transgression of the legislature's intention; it could mean that the *Social Aid Act* no longer supplies anyone with benefits. At the very least, the provision of benefits unconditionally to those under 30 would help to fulfill the statute's objective of providing for the needy. To declare s. 23 invalid would be to completely eliminate the legislative objective.

In *Schachter*, *supra*, Lamer C.J. held that a delayed declaration of invalidity would be appropriate when striking down unconstitutional legislation if immediate relief (1) posed a danger to the public, (2) threatened the rule of law, or (3) deprived deserving persons of benefits. In this case, the invalidation of s. 29(a) would not pose a danger to the public, nor would it deprive deserving persons of benefits, since it would expand the category of beneficiaries. However, given the broad impact of this legislation on Quebec society, as well as the wide range of alternatives that might be taken in order to bring complex social legislation such as this into line with constitutional standards, I believe that suspension of the declaration would have been appropriate in this case. Given the large sums of money spent by legislatures on social assistance programs such as this and the complexity of the programs at issue, a court should not intrude too deeply into the role of legislature in this field. As noted earlier, given that the provision in question is no longer in force, this issue is moot. However, if the legislation was still in place, I would have ordered that the declaration of invalidity be suspended for a period of 18

sociale auraient reçu inconditionnellement le plein montant des prestations. L'intimé a fait valoir que le gouvernement n'aurait jamais adopté une telle mesure et, facteur plus important encore, qu'il aurait été financièrement incapable de s'acquitter d'un tel engagement d'origine législative. C'est pour cette raison que le juge Robert de la Cour d'appel a conclu que l'art. 23 du Règlement, qui fixe le montant des prestations, devait lui aussi être invalidé pour éviter que le tribunal ne dénature l'intention du législateur. Le problème que présente cette démarche est qu'elle pourrait, dans les faits, entraîner une transgression encore plus grave de l'intention du législateur, en ce qu'elle pourrait mettre fin au versement de toute prestation à qui que ce soit en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*. À tout le moins, le versement inconditionnel de prestations aux moins de 30 ans contribuerait à la réalisation de l'objectif de la *Loi sur l'aide sociale*, qui est de venir en aide aux personnes dans le besoin. Déclarer l'art. 23 invalide reviendrait à contrecarrer complètement l'objectif visé par cette loi.

Dans l'arrêt *Schachter*, précité, le juge en chef Lamer a conclu qu'il convient de suspendre l'effet de la déclaration d'invalidité d'une mesure législative pour cause d'inconstitutionnalité lorsque l'application immédiate de la réparation (1) pose un danger pour le public, (2) menace la primauté du droit ou (3) prive de bénéfices des personnes admissibles. En l'espèce, l'annulation de l'al. 29a) ne poserait pas un danger pour le public et ne priverait pas de bénéfices des personnes admissibles, puisqu'elle élargirait au contraire la catégorie des bénéficiaires. Cependant, compte tenu de l'incidence considérable des mesures législatives litigieuses sur la société québécoise et le large éventail de solutions de rechange qui pourraient être adoptées pour harmoniser une complexe loi sociale de ce genre avec les normes constitutionnelles, je suis d'avis qu'il aurait convenu de suspendre l'effet de la déclaration d'invalidité en l'espèce. Vu les sommes importantes que les législatures consacrent aux programmes d'aide sociale du genre de celui qui nous intéresse et la complexité des programmes en litige, les tribunaux ne devraient pas s'ingérer de façon trop importante dans les affaires du législateur dans ce domaine. Comme je l'ai mentionné précédemment,

months, the period that the government demonstrated would be required to implement changes to the legislation.

294 The appellant also requests that this Court make an order under s. 24(1) of the *Charter* compensating the members of her group for the difference between the full benefit and the reduced amount during the time they were on the reduced benefit. The appellant argues that without such an order, her rights will not have been given any real effect.

295 On this point, I find myself in substantial agreement with the conclusion of Robert J.A., who refused to grant a monetary award under s. 24(1). As Lamer C.J. held in *Schachter*, where a provision is struck down under s. 52, a retroactive s. 24(1) remedy will not generally be available. The appellant argues that the odd facts of this case may make it one of those extraordinary occasions in which a s. 24(1) remedy could be added to a s. 52 declaration. The facts of this case do not allow for such a result.

296 First, I agree with Robert J.A. that because this case involves a class action, there is more difficulty in ordering a s. 24(1) remedy. It would be impossible for this Court to determine the precise amount that was owed to each individual in the class. Who participated in the programs, and who did not, the number of months during which they did not participate, the amount of the shortfall in benefits at different times, are all impossible to determine.

297 Second, the significant cost that would be incurred by the government were it required to pay damages must be considered. As Lamer C.J. held in *Schachter*, while a consideration of expenses might

étant donné que la disposition contestée n'est plus en vigueur, cette question est devenue théorique. Cependant, si la disposition existait encore, j'aurais ordonné la suspension de la déclaration d'invalidité pendant 18 mois, période qui, comme l'a démontré le gouvernement, serait nécessaire pour mettre en œuvre des modifications à la législation pertinente.

L'appelante demande également à notre Cour de rendre, en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, une ordonnance accordant aux membres du groupe dont elle fait partie une indemnité égale à l'écart entre le plein montant des prestations et celui des prestations réduites qu'ils ont touchées. Sans une telle ordonnance, plaide-t-elle, on n'aura pas donné effet vérifiable à ses droits.

Sur ce point, je souscris pour l'essentiel à la conclusion du juge Robert de la Cour d'appel, qui a refusé d'accorder une réparation pécuniaire en vertu du par. 24(1). Comme a déclaré le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Schachter*, si une disposition est invalidée en application de l'art. 52, il n'y a généralement pas ouverture à réparation rétroactive en vertu du par. 24(1). Selon l'appelante, les faits inhabituels de la présente affaire pourraient constituer une de ces situations extraordinaires où une réparation fondée sur le par. 24(1) pourrait s'ajouter à une déclaration d'invalidité prononcée en vertu de l'art. 52. Les faits de l'espèce ne justifient pas un tel résultat.

Premièrement, à l'instar du juge Robert, j'estime qu'en raison de l'existence d'un recours collectif en l'espèce, il est plus difficile d'accorder une réparation en vertu du par. 24(1). Il serait impossible à notre Cour d'établir le montant exact dû à chaque membre du groupe. Qui a participé aux programmes? Qui ne l'a pas fait? Pendant combien de mois les intéressés n'ont pas participé à un programme? Quel est le montant des prestations manquantes pour les diverses périodes pertinentes? Voilà autant de questions auxquelles il est impossible de répondre.

Deuxièmement, il faut tenir compte des dépenses importantes que ferait le gouvernement s'il devait verser des dommages-intérêts. Comme a conclu le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Schachter*, bien que

not be relevant to the substantive *Charter* analysis, it is relevant to the determination of the remedy. Requiring the government to pay out nearly half a billion dollars, the amount requested, would have a significant impact on the government's fiscal situation, and potentially on the general economy of the province of Quebec.

Thirdly, as I have shown in my reasons, the creation of a social assistance program that is respectful of the equality rights of young people need not necessarily have involved increasing the benefit levels of those under 30 to the level of the 30-year-old beneficiaries. The government might have chosen to improve the coverage given by the programs to those under 30, or, as it did in 1989, to impose conditions on all beneficiaries.

Accordingly, I would deny the appellant's request for an order for damages pursuant to s. 24(1) of the *Charter*.

C. *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*

Section 45 of the *Quebec Charter*

The appellant also claims that s. 29(a) violated her s. 45 rights under the *Quebec Charter*. Section 45 of the *Quebec Charter* reads as follows:

45. Every person in need has a right, for himself and his family, to measures of financial assistance and to social measures provided for by law, susceptible of ensuring such person an acceptable standard of living.

The respondent argues that the terms “provided for by law” and “susceptible” have the effect of limiting the degree to which the government must act to provide a decent standard of living. She argues that the section means that the government need only provide, in an efficient manner, the assistance that it defines in its own legislation. In his reasons, Robert J.A. engaged in an extensive analysis of international human rights documents in order to offer context to the interpretation of the section, and in particular, the aforementioned terms. He found that

la prise en compte de considérations budgétaires puisse ne pas être pertinente dans l'analyse de la question de fond touchant la *Charte*, elle l'est dans la détermination de la réparation. Obliger le gouvernement à verser pratiquement un demi-milliard de dollars, en l'occurrence la somme qui est demandée, aurait une incidence appréciable sur sa situation financière et peut-être même sur l'économie générale de la province de Québec.

Troisièmement, comme je l'ai démontré dans mes motifs, la création d'un programme d'aide sociale respectueux des droits à l'égalité des jeunes ne requerrait pas nécessairement que les prestations versées aux moins de 30 ans soient majorées au niveau de celles versées aux 30 ans et plus. Le gouvernement aurait pu choisir d'améliorer les avantages accordés aux moins de 30 ans par les programmes ou, comme il l'a fait en 1989, d'imposer des conditions à tous les bénéficiaires.

Par conséquent, je rejette la demande de dommages-intérêts présentée par l'appelante en vertu du par. 24(1) de la *Charte*.

C. *La Charte des droits et libertés de la personne du Québec*

L'article 45 de la *Charte québécoise*

L'appelante affirme également que l'al. 29a) porte atteinte aux droits que lui garantit l'art. 45 de la *Charte québécoise*, qui est rédigé ainsi :

45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

L'intimé plaide que les termes « prévues par la loi » et « susceptibles » ont pour effet de limiter l'étendue de ce que doit faire le gouvernement pour garantir un niveau de vie décent. Elle prétend que, suivant cette disposition, le gouvernement n'a qu'à fournir de manière efficiente l'aide qu'il définit dans ses mesures législatives. Dans ses motifs, le juge Robert de la Cour d'appel a analysé en profondeur des documents internationaux en matière de droits de la personne pour dégager le contexte permettant d'interpréter la disposition en question et les termes

298

299

300

in the context of the other social rights enumerated in the *Quebec Charter*, as well as the language of international social charters, the terms “provided for by law” and “susceptible” should not be read restrictively. The appellant, likewise, argues that those terms, instead of limiting the right, create a positive obligation on the state to put in place social assistance by law.

301 When compared to the other social rights enumerated in the *Quebec Charter*, in particular those that are limited by the words “to the extent provided by law” (emphasis added) (e.g., s. 44), I would agree with the appellant that the term “provided for by law” should not be read too restrictively. In my view, the word “susceptible” defines the nature of the benefit to be provided which could encompass social programs such as the ones that were established under the legislation impugned in these proceedings. Thus, I would find that, on its face, s. 45 does create some form of positive right to a minimal standard of living.

302 There is no need, however, to enter into a lengthy examination of whether the legislation in question here provided for social assistance which met the standard required by s. 45. This is because the section must be interpreted in light of the remedial provisions of the *Quebec Charter*. Section 52 of the *Quebec Charter* reads as follows:

52. No provision of any Act, even subsequent to the Charter, may derogate from sections 1 to 38, except so far as provided by those sections, unless such Act expressly states that it applies despite the Charter.

In my view, it is quite clear that the court has no power to declare any portion of a law invalid due to a conflict with s. 45. Section 52 simply cannot apply.

303 The appellant also argues that she should be entitled to damages pursuant to s. 49 of the *Quebec Charter*. Section 49 reads as follows:

susmentionnés en particulier. Il a conclu que, à la lumière des autres droits sociaux énumérés dans la *Charte québécoise* et dans le texte des chartes sociales internationales, les termes « prévues par la loi » et « susceptibles » ne sauraient être interprétés restrictivement. L’appelante avance elle aussi que ces termes ne limitent pas le droit concerné, mais imposent plutôt à l’État l’obligation positive d’établir des mesures d’aide sociale par voie législative.

Lorsqu’on le compare aux autres droits sociaux énumérés dans la *Charte québécoise*, tout particulièrement ceux qui sont limités par les mots « dans la mesure prévue par la loi » (je souligne) (par exemple l’art. 44), je souscris à l’argument de l’appelante selon laquelle l’expression « prévues par la loi » ne devrait pas être interprétée trop restrictivement. À mon avis, le terme « susceptibles » définit la nature des avantages envisagés, qui pourraient être des programmes sociaux tels ceux établis en vertu du texte de loi contesté en l’espèce. Par conséquent, j’estime que, à la lumière de son texte même, l’art. 45 crée une certaine forme de droit positif à un niveau de vie minimal.

Il n’est toutefois pas nécessaire de s’attarder à la question de savoir si, en l’espèce, le texte de loi litigieux assurait une aide sociale respectant la norme prescrite par l’art. 45. La raison en est que la disposition en question doit être interprétée en fonction des dispositions réparatrices de la *Charte québécoise*. Voici, à cet égard, le texte de l’art. 52 de la *Charte québécoise* :

52. Aucune disposition d’une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n’énonce expressément que cette disposition s’applique malgré la Charte.

À mon avis, il est très clair que les tribunaux n’ont pas le pouvoir de déclarer invalide tout ou partie d’un texte de loi pour cause d’incompatibilité avec l’art. 45. L’article 52 n’est tout simplement pas applicable.

L’appelante prétend également qu’elle a droit à des dommages-intérêts en vertu de l’art. 49 de la *Charte québécoise*, qui est rédigé ainsi :

49. Any unlawful interference with any right or freedom recognized by this Charter entitles the victim to obtain the cessation of such interference and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

This Court interpreted s. 49 in *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345. In that case, Gonthier J. held (at paras. 119-21) that:

In my view, the first paragraph of s. 49 and art. 1053 C.C.L.C. are based on the same legal principle of liability associated with wrongful conduct

It is thus clear that the violation of a right protected by the *Charter* is equivalent to a civil fault. The *Charter* formalizes standards of conduct that apply to all individuals. The legislative recognition of these standards of conduct has to some extent exempted the courts from clarifying their content. This recognition does not, however, make it possible to distinguish in principle the standards of conduct in question from that under art. 1053 C.C.L.C., which the courts apply to the circumstances of each case. The violation of one of the guaranteed rights is therefore wrongful behaviour, which, as the Court of Appeal has recognized, breaches the general duty of good conduct. . . .

The nature of the damages that may be obtained under the first paragraph of s. 49 reinforces the parallel with civil liability. It is understood that the moral and material damages awarded by a court following a *Charter* violation are strictly compensatory in nature. The wording of the provision leaves no doubt in this regard, since it entitles the victim of an unlawful interference with a protected right to obtain “compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom”.

In *Quebec (Public Curator) v. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 S.C.R. 211, L'Heureux-Dubé J. clarified this further by holding, for a unanimous Court (at para. 116), that:

To find that there has been unlawful interference, it must be shown that a right protected by the *Charter* was infringed and that the infringement resulted from wrongful conduct. A person's conduct will be characterized as wrongful if, in engaging therein, he or she violated a standard of conduct considered reasonable in the circumstances under the general law

49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

Dans l'arrêt *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, notre Cour a interprété l'art. 49. Le juge Gonthier a tiré les conclusions suivantes, aux par. 119-121 :

À mon avis, l'art. 49, al. 1 et l'art. 1053 C.c.B.C. relèvent d'un même principe juridique de responsabilité attachée au comportement fautif

Ainsi, il est manifeste que la violation d'un droit protégé par la *Charte* équivaut à une faute civile. La *Charte* formalise en effet des normes de conduite, qui s'imposent à l'ensemble des citoyens. La reconnaissance législative de ces normes de conduite a dispensé la jurisprudence, dans une certaine mesure, d'en préciser le contenu. Cependant, cette reconnaissance ne permet pas de distinguer, en principe, les normes de conduite en question de celle qui découle de l'art. 1053 C.c.B.C., et que les tribunaux appliquent aux circonstances de chaque espèce. La violation d'un des droits garantis constitue donc un comportement fautif, qui, comme l'a déjà reconnu la Cour d'appel, contrevient au devoir général de bonne conduite

La nature des dommages-intérêts que permet d'obtenir l'art. 49, al. 1 renforce le rapprochement avec la responsabilité civile. Il est entendu que les dommages moraux et matériels qu'accorde un tribunal suite à une violation de la *Charte* sont de nature strictement compensatoire. Le libellé du texte législatif ne laisse subsister aucun doute à ce sujet, puisqu'il confère à la victime d'une atteinte illicite à un droit protégé le droit d'obtenir « la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte ».

Dans l'arrêt *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, le juge L'Heureux-Dubé, exprimant la décision unanime de la Cour, a apporté les précisions suivantes, au par. 116 :

Pour conclure à l'existence d'une atteinte illicite, il doit être démontré qu'un droit protégé par la *Charte* a été violé et que cette violation résulte d'un comportement fautif. Un comportement sera qualifié de fautif si, ce faisant, son auteur transgresse une norme de conduite jugée raisonnable dans les circonstances selon le droit commun

304

Thus, in order to substantiate a s. 49 claim against the government for having drafted legislation that violates a *Quebec Charter* right, one would need to demonstrate that the legislature has breached a particular standard of care in drafting the legislation. It seems to me unlikely that a government could, under s. 49, be held responsible for having simply drafted faulty legislation. This view was shared by Gonthier J. in *Guimond, supra*, at para. 13, where he quoted approvingly Delisle J.A.:

[TRANSLATION] In terms of the civil law, there is no doubt that the Crown is not negligent when it enacts a law that is subsequently declared invalid, any more than the public official who attends to its implementation.

Thus, on the s. 45 issue, I would find that while the section appears to create some form of right to a statutory social assistance regime providing a minimum standard of living, in this case, that right is unenforceable; neither s. 52 nor s. 49 of the *Quebec Charter* applies.

305

The appellant argues that it makes no sense to have a section that is of no effect. My response to that is two-fold. First, no s. 49 remedy could be substantiated in this case because no wrongful conduct was found to exist. This does not mean that a private actor, or a state official, acting in a wrongful manner, could not, in another case, be found to have violated someone's s. 45 rights. In such a case, the court would be free to award damages. Secondly, even though the section does not provide for financial redress from the government in this case, the section is not without value. Indeed it is not uncommon for governments to outline non-judicial rights in human rights charters. Courts are not the only institutions mandated to enforce constitutional documents. Legislatures also have a duty to uphold them. If, in this case, the court cannot force the government to change

Par conséquent, la personne qui, en vertu de l'art. 49, présente contre l'État une demande reprochant à celui-ci d'être l'auteur d'un texte de loi contrevenant à un droit garanti par la *Charte québécoise* doit démontrer que le législateur a manqué à une norme de diligence donnée dans la rédaction du texte de loi en question. Il me semble improbable que l'État puisse, par application de l'art. 49, être tenu responsable simplement parce qu'il aurait rédigé un texte de loi lacunaire. Le juge Gonthier a souscrit à ce point de vue dans l'arrêt *Guimond*, précité, par. 13, où il a cité et approuvé les propos suivants du juge Delisle de la Cour d'appel :

Sur le plan du droit civil, il ne fait aucun doute que l'État ne commet pas une faute en adoptant une loi qui sera par la suite déclarée invalide, pas plus que le fonctionnaire qui voit à son application.

En conséquence, pour ce qui est de la question de l'art. 45, bien que cette disposition paraisse créer un certain droit à un régime d'aide sociale prévu par la loi et assurant un niveau de vie minimal, j'estime que le respect de ce droit ne peut pas, en l'espèce, être obtenu en justice; ni l'art. 52 ni l'art. 49 de la *Charte québécoise* ne s'appliquent.

L'appelante soutient qu'il n'est pas logique qu'une disposition ne produise pas d'effets. Ma réponse à cet argument comporte deux volets. Premièrement, aucune réparation fondée sur l'art. 49 ne saurait être justifiée en l'espèce, puisqu'on n'a pas conclu à l'existence d'un comportement fautif. Cela ne signifie pas qu'un particulier ou un représentant de l'État qui aurait agi de manière fautive ne pourrait pas, dans une autre situation, être reconnu coupable d'avoir porté atteinte aux droits garantis à une personne par l'art. 45. Dans un tel cas, il serait loisible au tribunal d'accorder des dommages-intérêts. Deuxièmement, même si l'art. 45 ne permet pas d'obtenir de réparation pécuniaire de l'État dans la présente affaire, cette disposition n'est pas sans valeur. De fait, il n'est pas inhabituel pour les législateurs d'énoncer, dans les chartes relatives aux droits de la personne, des droits dont

the law by virtue of s. 45, the *Quebec Charter* still has moral and political force.

VIII. Conclusion

For these reasons, I would allow the appeal. I would declare s. 29(a) of the Regulation unconstitutional. The constitutional questions are answered as follows:

1. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it established a discriminatory distinction based on age with respect to individuals, capable of working, aged 18 to 30 years?

Yes.

2. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

3. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it deprived those to whom it applied of their right to security of the person contrary to the principles of fundamental justice?

No.

4. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

It is not necessary to answer this question.

on ne peut demander aux tribunaux d'assurer le respect. Les tribunaux ne sont pas les seules institutions chargées de veiller au respect des documents constitutionnels. Les législateurs ont eux aussi l'obligation de les faire respecter. Malgré le fait que, en l'espèce, la Cour ne puisse, en vertu de l'art. 45, contraindre l'État à modifier la loi, la *Charte québécoise* conserve néanmoins sa valeur morale et politique.

VIII. Conclusion

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi. Je déclarerais inconstitutionnel l'al. 29a) du Règlement. Voici les réponses données aux questions constitutionnelles :

1. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu'il établissait une distinction discriminatoire fondée sur l'âge relativement aux personnes seules, aptes au travail, âgées de 18 à 30 ans?

Oui.

2. Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique, en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

3. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu'il portait atteinte au droit à la sécurité des personnes qu'il visait, et ce d'une façon incompatible avec les principes de justice fondamentale?

Non.

4. Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique, en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

The following are the reasons delivered by

Version française des motifs rendus par

307 ARBOUR J. (dissenting) — The facts, as well as the history of this litigation, are set out at length in my colleagues' opinions and I need not repeat them here. Essentially, the appellant asserts on her own behalf and on behalf of a class of claimants that a provision of the regulations under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, in force between 1984 and 1989 which provided for lesser benefits for single adults under the age of 30 than for those 30 and over was unconstitutional as violating ss. 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

LE JUGE ARBOUR (dissidente) — Comme les faits et l'historique des procédures judiciaires sont exposés en détail dans les opinions de mes collègues, je n'ai pas besoin de les répéter. Essentiellement, l'appelante, en son nom et au nom d'un groupe de demandeurs, plaide l'inconstitutionnalité, pour cause de violation des art. 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'une disposition du règlement d'application de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, qui était en vigueur de 1984 à 1989 et accordait aux jeunes adultes de moins de 30 ans des prestations inférieures à celles versées aux bénéficiaires âgés de 30 ans et plus.

308 I would allow this appeal on the basis of the appellant's s. 7 *Charter* claim. In doing so, I conclude that the s. 7 rights to "life, liberty and security of the person" include a positive dimension. Few would dispute that an advanced modern welfare state like Canada has a positive moral obligation to protect the life, liberty and security of its citizens. There is considerably less agreement, however, as to whether this positive moral obligation translates into a legal one. Some will argue that there are interpretive barriers to the conclusion that s. 7 imposes a positive obligation on the state to offer such basic protection.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en ce qui concerne l'argument de l'appelante fondé sur l'art. 7 de la *Charte*. Ce faisant, j'arrive à la conclusion que le droit d'un individu « à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » que lui garantit l'art. 7 comporte une dimension positive. Peu de gens mettraient en doute l'obligation morale positive qu'a un État providence moderne comme le Canada de protéger la vie, la liberté et la sécurité de ses citoyens. Cependant, la question de savoir si cette obligation morale positive se traduit par une obligation légale ne recueille pas un aussi large consensus. Certains soutiennent que, en raison d'obstacles sur le plan de l'interprétation, il est impossible de conclure que l'art. 7 impose à l'État l'obligation positive d'offrir une protection aussi fondamentale.

309 In my view these barriers are all less real and substantial than one might assume. This Court has never ruled, nor does the language of the *Charter* itself require, that we must reject any positive claim against the state — as in this case — for the most basic positive protection of life and security. This Court has consistently chosen instead to leave open the possibility of finding certain positive rights to the basic means of subsistence within s. 7. In my view, far from resisting this conclusion, the language and structure of the *Charter* — and of s. 7 in particular — actually compel it. Before demonstrating all of this it will be necessary to deconstruct the various firewalls that are said to exist around s. 7, precluding this Court from reaching in

À mon avis, ces obstacles sont moins réels et importants qu'on pourrait le supposer. Pas plus que ne l'exige le texte même de la *Charte*, la Cour n'a jamais statué qu'il lui fallait rejeter toute action — comme celle qui nous occupe — demandant à l'État d'intervenir concrètement pour assurer aux citoyens la protection tangible la plus élémentaire en ce qui touche à la vie et à la sécurité. Au contraire, la Cour a constamment choisi de ne pas écarter la possibilité de conclure à l'existence, à l'art. 7, de certains droits positifs à des moyens élémentaires de subsistance. À mon sens, loin de faire obstacle à une telle conclusion, le texte et la structure de la *Charte* — tout particulièrement l'art. 7 de celle-ci — commandent en fait une telle conclusion.

this case what I believe to be an inevitable and just outcome.

I. Preliminary Concerns

It is often suggested that s. 7 of the *Charter* cannot impose positive legal obligations on government. Before embarking on the usual textual, purposive and contextual analysis required in constitutional interpretation, it is therefore necessary to address the barriers that are traditionally said to preclude *a priori* a positive claim against the state under s. 7.

A. *Economic Rights*

There was some discussion in the courts below concerning whether s. 7 extends its protection to the class of so-called “economic rights”. That discussion gets its impetus from certain dicta of Dickson C.J. in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927. In *Irwin Toy*, Dickson C.J. compared the wording of s. 7 to similar provisions in the American *Bill of Rights* and noted the following, at p. 1003:

The intentional exclusion of property from s. 7, and the substitution thereof of “security of the person” . . . leads to a general inference that economic rights as generally encompassed by the term “property” are not within the perimeters of the s. 7 guarantee.

This has no relevance to the present appeal. On its face, the statement purports to rule out of s. 7 only those economic rights that are generally encompassed by the term “property”. The appellant in this case makes no claim that could reasonably be construed as a claim to a right of property. Indeed, the claim she does make — namely, to a level of social assistance adequate for the provision of her basic needs of subsistence — is one which Dickson C.J. explicitly excepted from his statement in *Irwin Toy*, at pp. 1003-4:

Avant de démontrer ces propositions, j’estime qu’il sera nécessaire de démanteler les barrières qui, affirme-t-on, entourent l’art. 7 et empêchent la Cour d’arriver en l’espèce à un résultat que je considère juste et incontournable.

I. Questions préliminaires

On affirme souvent que l’art. 7 de la *Charte* ne saurait avoir pour effet d’assujettir les gouvernements à des obligations légales positives. Avant d’amorcer les analyses textuelle, téléologique et contextuelle requises en matière d’interprétation constitutionnelle, il est donc nécessaire d’examiner les obstacles qui, objecte-t-on généralement, empêcheraient *a priori* de solliciter, en vertu de l’art. 7, l’intervention concrète de l’État.

A. *Les droits économiques*

On s’est demandé, devant les juridictions inférieures, si la protection de l’art. 7 s’étendait à la catégorie des droits dits « économiques ». Cet examen a été inspiré par certaines remarques formulées par le juge en chef Dickson dans l’arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, où ce dernier avait comparé le texte de l’art. 7 aux dispositions similaires de la Constitution américaine et dit ceci, à la p. 1003 :

[L]’exclusion intentionnelle de la propriété de l’art. 7 et son remplacement par la « sécurité de sa personne » [. . .] permet d’en déduire globalement que les droits économiques, généralement désignés par le terme « propriété », ne relèvent pas de la garantie de l’art. 7.

Ces remarques ne sont pas pertinentes dans le présent pourvoi. À première vue, cet énoncé n’entend exclure du champ d’application de l’art. 7 que les droits économiques généralement visés par le terme « propriété ». En l’espèce, l’appelante ne revendique rien qui pourrait raisonnablement être interprété comme un droit de propriété. De fait, l’objet de l’action de l’appelante — savoir un niveau d’aide sociale suffisant pour subvenir à ses besoins essentiels — est un droit du genre de ceux que le juge en chef Dickson, dans l’arrêt *Irwin Toy*, précité, p. 1003-1004, a explicitement exclus de la portée de l’énoncé général, cité plus haut, qu’il fait dans le même arrêt :

310

311

This is not to declare, however, that no right with an economic component can fall within “security of the person”. Lower courts have found that the rubric of “economic rights” embraces a broad spectrum of interests, ranging from such rights, included in various international covenants, as rights to social security, equal pay for equal work, adequate food, clothing and shelter, to traditional property-contract rights. To exclude all of these at this early moment in the history of *Charter* interpretation seems to us to be precipitous. We do not, at this moment, choose to pronounce upon whether those economic rights fundamental to human life or survival are to be treated as though they are of the same ilk as corporate-commercial economic rights.

This prudent exercise in judicial restraint was understandable given that, unlike the case here, the question was not directly relevant in *Irwin Toy*. The instant appeal, in contrast, makes obvious why “those economic rights fundamental to human life or survival” should not in fact be treated as of the same ilk as corporate-commercial economic rights. Simply put, the rights at issue here are so intimately intertwined with considerations related to one’s basic health (and hence “security of the person”) — and, at the limit, even of one’s survival (and hence “life”) — that they can readily be accommodated under the s. 7 rights of “life, liberty and security of the person” without the need to constitutionalize “property” rights or interests.

Cela ne signifie pas cependant qu’aucun droit comportant un élément économique ne peut être visé par l’expression « sécurité de sa personne ». Les tribunaux d’instance inférieure ont conclu que la rubrique des « droits économiques » couvre un vaste éventail d’intérêts qui comprennent tant certains droits reconnus dans diverses conventions internationales — tels la sécurité sociale, l’égalité du salaire pour un travail égal, le droit à une alimentation, un habillement et un logement adéquats — que les droits traditionnels relatifs aux biens et aux contrats. Ce serait agir avec précipitation, à notre avis, que d’exclure tous ces droits alors que nous en sommes au début de l’interprétation de la *Charte*. À ce moment-ci, nous ne voulons pas nous prononcer sur la question de savoir si ces droits économiques, fondamentaux à la vie de la personne et à sa survie, doivent être traités comme s’ils étaient de la même nature que les droits économiques des sociétés commerciales.

Cette attitude de retenue judiciaire marquée par la prudence était compréhensible, étant donné que, contrairement à ce qui est le cas dans le présent pourvoi, cette question n’était pas directement pertinente dans l’arrêt *Irwin Toy*. En revanche, la présente affaire illustre clairement pourquoi « [l]es droits économiques, fondamentaux à la vie de la personne et à sa survie » ne devraient pas, dans les faits, être traités comme s’ils étaient de même nature que les droits économiques des sociétés commerciales. En d’autres mots, les droits litigieux en l’espèce sont si intimement liés à des considérations touchant fondamentalement à la santé d’une personne (et, de ce fait, à la « sécurité de sa personne ») — et même, à la limite, à la survie de cette personne (et partant à sa « vie ») — qu’ils peuvent facilement s’intégrer dans le droit « à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » prévu à l’art. 7, sans qu’il soit nécessaire de constitutionnaliser les droits ou intérêts de « propriété ».

312 Indeed, the rights at issue in this case are so connected to the sorts of interests that fall under s. 7 that it is a gross mischaracterization to attach to them the label of “economic rights”. Their only kinship to the economic “property” rights that are *ipso facto* excluded from s. 7 is that they involve some economic value. But if this is sufficient to attract the label “economic right”, there are few rights that would not be economic rights. It is in the very nature of rights that they crystallize certain benefits, which

D’ailleurs, le lien entre les droits en litige et ceux visés à l’art. 7 est suffisamment étroit que le fait de les appeler « droits économiques » constitue une grossière erreur de qualification. Le seul attribut qu’ils partagent avec les droits de « propriété » économiques qui sont exclus *ipso facto* de l’art. 7 est le fait qu’ils comportent une certaine valeur économique. Toutefois, si ce seul critère suffit pour qualifier un droit de « droit économique », alors rares sont les droits qui ne feraient

can often be quantified in economic terms. What is truly significant, from the standpoint of inclusion under the rubric of s. 7 rights, is not therefore whether a right can be expressed in terms of its economic value, but as Dickson C.J. suggests, whether it “fall[s] within ‘security of the person’” or one of the other enumerated rights in that section. It is principally because corporate-commercial “property” rights fail to do so, and not because they contain an economic component *per se*, that they are excluded from s. 7. Conversely, it is because the right to a minimum level of social assistance is clearly connected to “security of the person” and “life” that it distinguishes itself from corporate-commercial rights in being a candidate for s. 7 inclusion.

In my view, this tells decisively against any argument that relies upon a supposed economic rights prohibition within s. 7 of the *Charter*. There is, however, a related argument, advanced by Professor Hogg among others, to suggest that the kind of interest claimed by the appellant in this case cannot fall within the scope of s. 7 (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 2, at p. 44-12.1):

The trouble . . . is that it accords to s. 7 an economic role that is incompatible with its setting in the legal rights portion of the Charter — a setting that the Supreme Court of Canada has relied upon as controlling the scope of s. 7.

As I understand the argument it purports to rule out the kind of interest claimed here, not so much because it has an economic component (though that is ostensibly part of the objection), but because it fails to exhibit the characteristics of a “legal right”. I take this last point to be the real thrust of the objection, since the argument would lose its teeth against an historically recognized legal right which nevertheless also had an economic component: for example, the right to a trial by jury in

pas partie de ceux-ci. Il est de l’essence même des droits qu’ils se concrétisent par certains avantages, souvent économiquement quantifiables. Pour décider si un droit est visé par l’art. 7, la considération vraiment pertinente n’est pas de savoir si ce droit peut être défini par sa valeur économique, mais plutôt, comme le suggère le juge en chef Dickson, s’il peut « être visé par l’expression “sécurité de sa personne” » ou par un autre droit énuméré dans cette disposition. C’est principalement parce qu’ils ne sont pas visés par cette expression ou par un autre droit énuméré, que les droits de « propriété » économiques des sociétés commerciales sont exclus du champ d’application de l’art. 7, et non parce qu’ils comportent en soi un aspect économique. À l’inverse, c’est parce qu’il se rattache clairement à la « vie » et à la « sécurité de [la] personne » que le droit à un niveau minimal d’aide sociale se distingue des droits économiques des sociétés commerciales et que son inclusion dans les droits visés par l’art. 7 peut être envisagée.

À mon avis, ces explications réfutent décisivement tout argument fondé sur l’existence d’une supposée exclusion des droits économiques de l’art. 7 de la *Charte*. Il existe toutefois un argument connexe, avancé notamment par le professeur Hogg, voulant que le type de droit que revendique l’appelante en l’espèce ne saurait être visé par l’art. 7 (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 44-12.1) :

[TRADUCTION] Le problème [. . .] est qu’il investit l’art. 7 d’une mission économique incompatible avec son emplacement dans la section de la Charte portant sur les garanties juridiques — cadre qu’a invoqué la Cour suprême du Canada pour délimiter la portée de l’art. 7.

Si je comprends bien cet argument, le type de droit revendiqué en l’espèce serait écarté, non pas tant parce qu’il comporte une dimension économique (quoiqu’il s’agisse manifestement d’une des raisons pour lesquelles on s’oppose à son inclusion), que parce qu’il ne présente pas les caractéristiques d’une « garantie juridique ». Ce dernier point constitue selon moi l’élément central de l’objection, puisque l’argument perdrait toute sa force devant une garantie juridique historiquement reconnue

certain criminal cases, which right inevitably involves incurring additional costs in the administration of justice. I will now turn to this specific issue.

B. *Legal Rights*

314 The argument is that s. 7 is an umbrella of legal rights and that ss. 8 to 14, using a kind of *ejusdem generis* rule, inform and limit its scope. This restrictive interpretation of s. 7 formed no part of the reasoning in *Irwin Toy* that excluded corporate-commercial property rights from s. 7. Rather, it seems to have had its genesis in the concurring reasons of Lamer J. (as he then was) in *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123 (“*Prostitution Reference*”), at pp. 1171-74, where he observed that:

[T]he guarantees of life, liberty and security of the person are placed together with a set of provisions . . . which are mainly concerned with criminal and penal proceedings. . . . It is significant that the rights guaranteed by s. 7 as well as those guaranteed in ss. 8-14 are listed under the title “Legal Rights”, or in the French version “*Garanties juridiques*”. The use of the term “Legal Rights” suggests a distinctive set of rights different from the rights guaranteed by other sections of the *Charter*. . . .

Section 7 and more specifically ss. 8-14 protect individuals against the state when it invokes the judiciary to restrict a person’s physical liberty through the use of punishment or detention, when it restricts security of the person, or when it restricts other liberties by employing the method of sanction and punishment traditionally within the judicial realm.

315 This approach to s. 7, curtailing its footprint to “legal rights” of the type contained in ss. 8 to 14,

mais comportant néanmoins une dimension économique : par exemple le droit à un procès avec jury dans certaines affaires criminelles, droit qui entraîne inévitablement des coûts additionnels du point de vue de l’administration de la justice. Je vais maintenant examiner l’argument relatif aux garanties juridiques.

B. *Garanties juridiques*

Suivant cet argument, l’art. 7 déploie une panoplie de garanties juridiques et, si on applique une sorte de règle *ejusdem generis*, les art. 8 à 14 ont pour effet de déterminer la portée de cet article et de la restreindre. Cette interprétation restrictive de l’art. 7 n’était pas un aspect du raisonnement appliqué par la Cour, dans l’arrêt *Irwin Toy*, pour exclure les droits de propriété économiques des sociétés commerciales du champ d’application de l’art. 7. L’interprétation en question semble plutôt tirer son origine des motifs concordants exposés par le juge Lamer (plus tard Juge en chef) dans le *Renvoi relatif à l’art. 193 et à l’al. 195.1(1)c du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123 (le « *Renvoi sur la prostitution* »), où ce dernier a fait les observations suivantes, aux p. 1171-1174 :

[L]es garanties relatives à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne font partie d’une série de dispositions [. . .] qui visent principalement les affaires pénales. [. . .] Il est révélateur que les droits garantis par l’art. 7 ainsi que ceux garantis par les art. 8 à 14 se retrouvent sous la rubrique « Garanties juridiques » dans la version française et « *Legal Rights* » dans la version anglaise. L’expression « garanties juridiques » indique qu’il s’agit d’une catégorie de droits distincts, différents des droits garantis par d’autres articles de la *Charte* . . .

L’article 7, et plus spécifiquement les art. 8 à 14, protègent les individus contre l’État lorsqu’il recourt au pouvoir judiciaire pour restreindre la liberté physique d’une personne, par l’imposition d’une peine ou par la détention, lorsqu’il restreint la sécurité de la personne ou lorsqu’il restreint d’autres libertés en employant un mode de sanction et de peine qui relève traditionnellement du domaine judiciaire.

Dans des arrêts plus récents, la Cour a atténué l’interprétation restrictive de l’art. 7 qui avait pour

has been attenuated in more recent cases. For example, in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44, this Court held (at para. 46) that “[s]ection 7 can extend beyond the sphere of criminal law, at least where there is ‘state action which directly engages the justice system and its administration’” (emphasis added). The recognition in that case that s. 7 protection extends beyond the criminal or penal context was in itself nothing new. What was noteworthy in Bastarache J.’s dictum was the suggestion, implied by his use of the phrase “at least”, that s. 7 might even extend beyond the justice system and its administration. That his use of this phrase should be interpreted permissively rather than restrictively was later confirmed indirectly in *Winnipeg Child and Family Services v. K.L.W.*, [2000] 2 S.C.R. 519, 2000 SCC 48. In that case, this Court found that apprehension of a child by an agent of the state, pursuant to legislative authority and in the absence of a judicial order, constituted a deprivation of the parents’ security of the person. While the Court went on to find the deprivation to be in conformity with the principles of fundamental justice, what is significant for present purposes is that the right to security of the person was found to be implicated by state action that had little relation to any judicial or quasi-judicial proceeding. The apprehension itself was entirely disconnected from the justice system and its administration and simply involved implementation of a legislative provision by a government official.

In the light of these recent developments, I think that there is considerable room for doubt as to whether the placement of s. 7 within the “Legal Rights” portion of the *Charter* is controlling of its scope. Moreover, the appeal to a *Charter* sub-heading as a way of limiting the kinds of interests that are protected by a rights-granting provision

effet de limiter la portée de celui-ci aux « garanties juridiques » du type visé aux art. 8 à 14. Par exemple, dans l’arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44, par. 46, la Cour a statué que « [l’]article 7 peut déborder le cadre du droit criminel, au moins dans le cas d’un “acte gouvernemental intéressant directement le système judiciaire et l’administration de la justice” » (je souligne). La reconnaissance, dans cet arrêt, du fait que la protection de l’art. 7 débordait le contexte criminel ou pénal n’avait en soi rien de nouveau. Ce qui vaut d’être souligné relativement à ces remarques du juge Bastarache est que, en utilisant l’expression « au moins », il semble évoquer la possibilité que l’art. 7 puisse même déborder le cadre du système judiciaire et son administration. Subséquemment, dans l’arrêt *Office des services à l’enfant et à la famille de Winnipeg c. K.L.W.*, [2000] 2 R.C.S. 519, 2000 CSC 48, la Cour a confirmé indirectement que l’utilisation de cette expression devait être interprétée largement plutôt que restrictivement. Dans cette affaire, la Cour a jugé que l’appréhension d’un enfant — effectuée par un agent de l’État en vertu d’un pouvoir prévu par un texte de loi, mais en l’absence d’une ordonnance judiciaire — avait pour effet de priver les parents de l’enfant en question de la sécurité de leur personne. Bien que, en définitive, la Cour ait conclu que la privation avait été imposée en conformité avec les principes de justice fondamentale, l’élément important dans le cadre du présent pourvoi est que la Cour a estimé qu’un acte de l’État qui n’avait qu’un faible lien avec une procédure judiciaire ou quasi-judiciaire avait fait entrer en jeu le droit de l’intéressée à la sécurité de sa personne. En soi, l’appréhension était une mesure entièrement dissociée du système judiciaire et de son administration et concernait simplement la mise en œuvre d’une disposition législative par un fonctionnaire.

Compte tenu de ces faits récents, j’estime qu’il est certes permis de se demander si le fait que l’art. 7 figure dans la section « Garanties juridiques » de la *Charte* a pour effet de circonscrire le champ d’application de cet article. En outre, l’utilisation d’un intertitre de la *Charte* comme moyen de restreindre le genre de droits protégés par une disposition

appears to be at odds with the generous and purposive approach that this Court has repeatedly identified as the proper approach to the interpretation of *Charter* rights: *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3; *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493. Indeed, it is more consistent with the kind of “legalistic” interpretation associated with cases decided under the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1985, App. III, and that Dickson J. (as he then was) specifically contrasted with the purposive approach in *Big M Drug Mart*, *supra*, at p. 344:

The meaning of a right or freedom guaranteed by the *Charter* [is] to be ascertained by an analysis of the purpose of such a guarantee; it [is] to be understood, in other words, in the light of the interests it [is] meant to protect.

. . . The interpretation should be, as the judgment in *Southam* emphasizes, a generous rather than a legalistic one, aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the *Charter*'s protection. [Emphasis added; emphasis in original deleted.]

Whereas the course of s. 7 jurisprudence may have once supported a legalistic reliance on the sub-heading “Legal Rights” as a way of delimiting the scope of s. 7 protection, the more recent turn in s. 7 jurisprudence indicates that this interpretive device has been supplanted by a purposive and contextual approach to the recognition of constitutionally protected rights.

créatrice de droits paraît incompatible avec l'interprétation libérale et téléologique que la Cour a maintes fois désignée comme étant la démarche appropriée pour interpréter les droits garantis par la *Charte* : *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493. De fait, le recours aux intertitres correspond davantage au genre d'interprétation « formaliste » que l'on associe aux jugements concernant la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. 1985, app. III, et que le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a précisément opposé à l'interprétation téléologique dans l'arrêt *Big M Drug Mart*, précité, p. 344 :

Le sens d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* doit être vérifié au moyen d'une analyse de l'objet d'une telle garantie; en d'autres termes, ils doivent s'interpréter en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger.

. . . Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*. [Je souligne; soulignement dans l'original supprimé.]

Bien que, à une certaine époque, la jurisprudence de la Cour relative à l'art. 7 ait pu s'appuyer sur une interprétation formaliste fondée sur l'intertitre « Garanties juridiques » pour délimiter l'étendue de la protection conférée par l'art. 7, il ressort des arrêts plus récents sur la question que cette technique d'interprétation a été remplacée par l'application d'une démarche téléologique et contextuelle en matière de reconnaissance des droits protégés par la Constitution.

Finally, one should not underestimate the significance of the historical context in which Lamer J. made his comments in the *Prostitution Reference*, *supra*. At the time, almost all s. 7 cases involved

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'importance du contexte historique des commentaires du juge Lamer dans le *Renvoi sur la prostitution*, précité. À l'époque, presque toutes les décisions relatives

challenges to state action in the context of criminal proceedings. It might then have appeared that this was the range of interests that s. 7 was meant to protect. The evolution of the case law no longer compels that conclusion. As s. 7 jurisprudence has developed, new kinds of interests, quite apart from those engaged by one's dealings with the justice system and its administration, have been asserted and found to be deserving of s. 7 protection. To now continue to insist upon the restrictive significance of the placement of s. 7 within the "Legal Rights" portion of the *Charter* would be to freeze constitutional interpretation in a manner that is inconsistent with the vision of the Constitution as a "living tree" which has always been part of the Canadian constitutional landscape. As this Court recognized in *Reference Re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158, at p. 180:

The doctrine of the constitution as a living tree mandates that narrow technical approaches are to be eschewed . . . It also suggests that the past plays a critical but non-exclusive role in determining the content of the rights and freedoms granted by the *Charter*. The tree is rooted in past and present institutions, but must be capable of growth to meet the future.

In spite of this, some will suggest that we must distinguish cases like *K.L.W.*, *supra*, from the instant appeal on the basis that it is difficult to point to any affirmative state action in the present case which could properly be said to constitute a violation of one of the enumerated rights in s. 7. Whatever the merits of this argument, it is important to keep it distinct from the "Legal Rights" argument which has been the focus of the present discussion. The significance of cases like *Blencoe* and *K.L.W.* in the context of this discussion is that they make room for the kind of interest at issue in this appeal by relaxing any supposed requirement that the right claimed under s. 7 display the characteristics of a "legal right" similar in nature to those at stake in the administration of criminal justice. Whether these cases — or others — would also bar the present action by imposing another requirement of

à l'art. 7 portaient sur la contestation d'un acte accompli par l'État dans le cadre de procédures criminelles. Il a pu alors sembler qu'il s'agissait de l'éventail de droits que l'art. 7 était censé protéger. Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, cette conclusion ne s'impose toutefois plus. Au fur et à mesure de l'évolution de la jurisprudence relative à l'art. 7, les plaideurs ont invoqué de nouveaux droits très distincts de ceux qui sont en cause lorsque le système judiciaire et l'administration de la justice sont concernés, et les tribunaux ont jugé que ces droits étaient protégés par l'art. 7. Continuer aujourd'hui à insister sur l'effet restrictif qu'aurait le fait que l'art. 7 se trouve dans la section des « Garanties juridiques » de la *Charte* équivaldrait à figer l'interprétation constitutionnelle, et ce d'une manière incompatible avec la conception — qui fait depuis toujours partie du paysage constitutionnel canadien — selon laquelle la Constitution est un « arbre vivant ». Comme l'a reconnu la Cour dans l'arrêt *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 180 :

La doctrine qui compare la Constitution à un arbre nous oblige à écarter les interprétations étroites et formalistes [. . .] Elle indique aussi que le passé joue un rôle critique mais non-exclusif dans la détermination du contenu des droits et libertés conférés par la *Charte*. L'arbre est enraciné dans les institutions passées et présentes, mais il doit pouvoir croître pour faire face à l'avenir.

Certains avanceront néanmoins qu'il y a lieu de distinguer le présent pourvoi d'affaires telles que l'arrêt *K.L.W.*, précité, puisqu'il est difficile en l'espèce de mettre le doigt sur une mesure étatique concrète qui, pourrait-on affirmer, contrevient à l'un des droits énumérés à l'art. 7. Indépendamment de la valeur de cet argument, il importe de le séparer de celui fondé sur les « Garanties juridiques » qui vient d'être examiné. La pertinence, dans le cadre de cet examen, d'affaires tels les arrêts *Blencoe* et *K.L.W.*, est qu'elles ouvrent la porte à la reconnaissance du type de droit en litige dans le présent pourvoi en assouplissant toute prétendue exigence voulant que le droit invoqué en vertu de l'art. 7 doive posséder les caractéristiques d'une « garantie juridique » de nature similaire à celles que met en jeu l'administration de la justice criminelle. Quant à

affirmative (or positive) state action as a *sine qua non* of s. 7 protection is a different question, to which I now turn.

C. *Negative vs. Positive Rights and the Requirement of State Action*

319

There is a suggestion that s. 7 contains only negative rights of non-interference and therefore cannot be implicated absent any positive state action. This is a view that is commonly expressed but rarely examined. It is of course true that in virtually all past s. 7 cases it was possible to identify some definitive act on the part of the state which could be said to constitute an interference with life, liberty or security of the person and consequently ground the claim of a s. 7 violation. It may also be the case that no such definitive state action can be located in the instant appeal, though this will largely depend on how one chooses to define one's terms and, in particular, the phrase "state action". One should first ask, however, whether there is in fact any requirement, in order to ground a s. 7 claim, that there be some affirmative state action interfering with life, liberty or security of the person, or whether s. 7 can impose on the state a duty to act where it has not done so. (I use the terms "affirmative", "definitive" or "positive" to mean an identifiable action in contrast to mere inaction.) No doubt if s. 7 contemplates the existence only of negative rights, which are best described as rights of "non-interference", then active state interference with one's life, liberty or security of the person by way of some definitive act will be necessary in order to engage the protection of that section. But if, instead, s. 7 rights include a positive dimension, such that they are not merely rights of non-interference but also what might be described as rights of "performance", then they may be violable by mere inaction or failure by the state to actively provide the conditions necessary for their fulfilment. We must not sidestep a determination of this issue by assuming from the start that s. 7

savoir si ces arrêts — ou d'autres — feraient également obstacle à la présente action en exigeant, comme condition *sine qua non* d'application de la protection garantie par l'art. 7, l'existence d'une mesure étatique concrète (ou positive), il s'agit d'une question différente, que je vais maintenant examiner.

C. *Droits négatifs par opposition à droits positifs et existence obligatoire d'une mesure étatique*

On prétend que l'art. 7 n'accorde que des droits « négatifs » — à savoir des garanties de non-intrusion — et qu'il ne saurait donc entrer en jeu en l'absence de mesure étatique positive. Fréquemment exprimée, cette opinion est toutefois rarement examinée. Certes, il est vrai que dans pratiquement tous les arrêts antérieurs concernant l'art. 7, on trouvait un acte gouvernemental précis qui pouvait être considéré comme une atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne et permettait de fonder une action en justice reprochant la violation de l'art. 7. Peut-être ne pourra-t-on pas relever la présence d'une telle mesure étatique précise dans le présent pourvoi, quoique cela dépendra largement de la définition qu'on donnera des différentes notions pertinentes, particulièrement l'expression « mesure étatique ». Cependant, il faut d'abord se demander si la présentation d'une demande fondée sur l'art. 7 requiert effectivement comme préalable l'existence d'une mesure étatique concrète portant atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne, ou si l'art. 7 peut avoir pour effet d'imposer à l'État l'obligation d'agir lorsqu'il ne l'a pas fait. (J'utilise les termes « concrète », « précise » ou « positive » au sens d'une mesure identifiable par opposition à la simple inaction.) Il ne fait aucun doute que si l'art. 7 ne vise que des droits négatifs — qu'on peut décrire de façon plus juste comme étant des garanties de « non-intrusion » — il faudra alors démontrer, pour qu'entre en jeu la protection prévue par cet article, que l'État a, par quelque mesure précise, attenté de façon active à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne de l'intéressé. Cependant, si les droits consacrés à l'art. 7 comportent plutôt une dimension positive, de sorte qu'ils ne sont pas simplement des garanties de non-intrusion, mais également ce qu'on pourrait appeler des garanties d'« intervention »,

includes a requirement of affirmative state action. That would be to beg the very question that needs answering.

It is not often clear whether the theory of negative rights underlying the view that s. 7 can only be invoked in response to a definitive state action is intended to be one of general application, extending to the *Charter* as a whole, or one that applies strictly to s. 7. As a theory of the *Charter* as a whole, any claim that only negative rights are constitutionally recognized is of course patently defective. The rights to vote (s. 3), to trial within a reasonable time (s. 11(b)), to be presumed innocent (s. 11(d)), to trial by jury in certain cases (s. 11(f)), to an interpreter in penal proceedings (s. 14), and minority language education rights (s. 23) to name but some, all impose positive obligations of performance on the state and are therefore best viewed as positive rights (at least in part). By finding that the state has a positive obligation in certain cases to ensure that its labour legislation is properly inclusive, this Court has also found there to be a positive dimension to the s. 2(d) right to associate (*Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94). Finally, decisions like *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, and *Vriend, supra*, confirm that “[i]n some contexts it will be proper to characterize s. 15 as providing positive rights” (*Schachter, supra*, at p. 721). This list is illustrative rather than exhaustive.

Moreover, there is no sense in which the actual language of s. 7 limits its application to circumstances where there has been positive state interference. It is sometimes suggested that the requirement is implicit in the use of the concept of “deprivation” within s. 7. This is highly implausible. *The Shorter Oxford English Dictionary* (3rd ed. 1973), vol. 1, at p. 524, defines the term “deprive” in such a way as

ils sont alors susceptibles de violation du seul fait de l’inaction de l’État ou du défaut de celui-ci de pourvoir activement à la mise en place des conditions nécessaires à leur respect. Nous ne devons pas contourner l’analyse de cette question en supposant, d’entrée de jeu, que l’art. 7 exige l’existence d’une mesure étatique positive. Nous éluderions ainsi la question même à laquelle nous devons répondre.

Il est souvent difficile de dire si la théorie des droits négatifs sur laquelle repose cette opinion se veut d’application générale et serait donc applicable à l’ensemble de la *Charte*, ou si elle s’applique strictement à l’art. 7. En tant que théorie applicable à l’ensemble de la *Charte*, tout argument affirmant que la Constitution ne reconnaît que des droits négatifs serait manifestement erronée. Le droit de vote (art. 3), le droit d’être jugé dans un délai raisonnable (al. 11b)), le droit d’être présumé innocent (al. 11d)), le droit de bénéficier d’un procès avec jury dans certains cas (al. 11f)), le droit à un interprète dans des procédures pénales (art. 14) et les droits à l’instruction dans la langue de la minorité (art. 23) pour ne nommer que ceux-là, imposent tous à l’État des obligations positives d’intervention et il convient donc de les considérer comme des droits positifs (du moins en partie). En concluant que l’État a, dans certains cas, l’obligation positive de faire en sorte que ses lois du travail soient dûment inclusives, la Cour a également jugé que la liberté d’association consacrée à l’al. 2d) comportait une dimension positive (*Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94). Enfin, la Cour a confirmé, notamment dans les arrêts *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, et *Vriend*, précité, que, « [d]ans certains contextes, il conviendra de dire que l’art. 15 confère des droits positifs » (*Schachter*, précité, p. 721). Cette liste se veut illustrative plutôt qu’exhaustive.

Qui plus est, le texte de l’art. 7 ne limite d’aucune façon son application aux seuls cas où on est en présence d’une mesure attentatoire concrète de la part de l’État. On prétend parfois que le concept de « *deprivation* » évoqué dans le texte anglais de l’art. 7 emporte implicitement cette exigence. Cet argument est très peu plausible. Suivant la définition du verbe « *deprive* » que donne le *Shorter Oxford*

to include, not only active taking away, divesting, or dispossession, but also mere “keep[ing] out of [or] debar[ing] from”. In other words, the concept of deprivation is sufficiently broad to embrace withholdings that have the effect of erecting barriers in the way of the attainment of some object.

322

Nor does the phrase “principles of fundamental justice” contain a requirement of positive state action by necessary implication, particularly when one rejects a restrictive interpretation of s. 7 confining it to a “Legal Rights” umbrella. If s. 7 were nothing more than a composite of the other “legal rights”, one might think that it only comes into play when the machinery of justice is activated by the state. But I have already indicated why in my view we must reject the assumption that s. 7 protects only against the kinds of incursions one might expect to suffer in connection with one’s dealings with the justice system and its administration. This obliterates the foundation for the idea that the phrase “principles of fundamental justice” includes an implicit requirement of positive state action. It also leaves s. 7 bereft of any trace of language that might contain a requirement of positive state action before a breach may occur.

323

In fact, the context in which s. 7 is found within the *Charter*’s structure favours the conclusion that it can impose on the state a positive duty to act. Even though s. 7 cannot be reduced to an “umbrella” of the “legal rights” contained in ss. 8 to 14, there is often overlap between the two. This Court has in the past emphasized the connection of these sections to s. 7 itself. In *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*, at pp. 502-3, Lamer J. indicated that ss. 8 to 14 are “illustrative” of the principles of fundamental justice that are referred to in s. 7 (see also, the *Prostitution Reference*, *supra*, at pp. 1171-72). Given this, if some of these “principles of fundamental justice” in ss. 8 to 14 entrench positive rights, one should expect that s. 7 rights would also contain a positive

English Dictionary (3^e éd. 1973), vol. 1, p. 524, ce mot s’entend non seulement du fait de retirer, dépouiller, dessaisir ou déposséder d’une façon active, mais aussi le simple fait [TRADUCTION] « d’exclure [*de*] [ou] de refuser [*à*] ». En d’autres termes, le concept de « *deprivation* » est suffisamment large pour englober les privations dont l’effet est d’ériger des obstacles à la réalisation d’un objectif.

L’expression « principes de justice fondamentale » n’exige pas non plus, par implication nécessaire, l’existence d’une mesure étatique concrète, particulièrement si l’on rejette l’interprétation restrictive de l’art. 7 selon laquelle cette disposition se limite à une panoplie de « Garanties juridiques ». Si l’article 7 ne constituait qu’un ensemble composite des autres « garanties juridiques », sans plus, on pourrait croire qu’il n’entre en jeu que dans les cas où l’État met en branle l’appareil judiciaire. Cependant, j’ai déjà expliqué pourquoi, à mon avis, nous devons rejeter l’hypothèse voulant que l’art. 7 ne protège une personne que contre le genre d’atteintes dont elle pourrait être victime dans ses rapports avec le système judiciaire et son administration. Cette conclusion enlève tout le fondement à l’idée que l’expression « principes de justice fondamentale » exige implicitement l’existence d’une mesure étatique concrète. Cette conclusion dépouille également l’art. 7 de tout élément de texte susceptible d’exiger l’existence d’une telle mesure.

En fait, la position de l’art. 7 dans la structure de la *Charte* milite en faveur de la conclusion selon laquelle cet article peut avoir pour effet d’imposer à l’État l’obligation d’agir, d’intervenir. Même si l’art. 7 ne peut se réduire à la « panoplie » des « garanties juridiques » prévues aux art. 8 à 14, les champs d’application de ces dispositions se superposent souvent. La Cour a déjà souligné le lien qui existe entre ces articles et l’art. 7. Dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, p. 502-503, le juge Lamer a indiqué que les art. 8 à 14 sont des « exemples » de principes de justice fondamentale visés à l’art. 7 (voir aussi le *Renvoi sur la prostitution*, précité, p. 1171-1172). En conséquence, si certains des « principes de justice fondamentale »

dimension. No doubt this is what prompted Lamer C.J. to make the following observation in *Schachter, supra*, at p. 721: “the right to life, liberty and security of the person is in one sense a negative right, but the requirement that the government respect the ‘fundamental principles of justice’ may provide a basis for characterizing s. 7 as a positive right in some circumstances”.

Finally, the case law is consistent with the view that s. 7 includes a positive dimension. In *New Brunswick (Minister of Health and Community Services) v. G. (J.)*, [1999] 3 S.C.R. 46, at para. 107, this Court explicitly held that s. 7 provided a positive right to state-funded counsel in the context of a child custody hearing. Lamer C.J. put the point quite baldly: “The omission of a positive right to state-funded counsel in s. 10 . . . does not preclude an interpretation of s. 7 that imposes a positive constitutional obligation on governments to provide counsel in those cases when it is necessary to ensure a fair hearing.”

One must resist the temptation to dilute the obvious significance of this decision by attempting to locate the threat to security of the person in *G. (J.)* in state action. It is of course true that the proceedings at issue in *G. (J.)* were initiated by the government. But Lamer C.J. pointed out that it was not the actions of the state in initiating the proceedings, *per se*, that gave rise to the potential s. 7 violation. Rather, “[t]he potential s. 7 violation . . . would have been the result of the failure of the Government of New Brunswick to provide the appellant with state-funded counsel . . . after initiating proceedings under Part IV of the *Family Services Act*” (*G. (J.)*, *supra*, at para. 91 (emphasis added)). This focus on state omission rather than state action is consistent with Lamer C.J.’s characterization of the state’s obligation to provide counsel as a positive obligation. It is in the very nature of such obligations that

prévus aux art. 8 à 14 consacrent des droits positifs, on devrait s’attendre à ce que les droits visés à l’art. 7 comportent également une dimension positive. C’est nul doute ce qui a incité le juge en chef Lamer à faire l’observation suivante dans l’arrêt *Schachter*, précité, p. 721 : « le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne constitue en un sens un droit négatif, mais l’exigence voulant que le gouvernement respecte “les principes de justice fondamentale” peut permettre de qualifier l’art. 7 de droit positif dans certaines circonstances ».

Enfin, la jurisprudence étaye l’opinion que l’art. 7 comporte une dimension positive. Dans l’arrêt *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, par. 107, la Cour a explicitement jugé que l’art. 7 créait un droit positif aux services d’un avocat rémunéré par l’État dans le cadre d’audiences relatives à la garde d’enfants. Le juge en chef Lamer l’a énoncé de façon très catégorique : « [l]’absence de mention d’un droit positif à des services d’avocats rémunérés par l’État à l’art. 10 [. . .] n’écarte pas la possibilité d’interpréter l’art. 7 comme imposant aux gouvernements l’obligation constitutionnelle positive de fournir des services d’avocats dans les cas où cela est nécessaire à l’équité de l’audience. »

Il faut résister à la tentation d’atténuer l’importance évidente de cet arrêt en essayant d’assimiler la menace à la sécurité de la personne dont il était question dans l’arrêt *G. (J.)* à la mesure prise par l’État. Il est vrai que, dans cette affaire, c’est le gouvernement qui avait intenté les procédures en cause. Cependant, le juge en chef Lamer a fait remarquer que la violation potentielle de l’art. 7 ne découlait pas des actes de l’État, à savoir l’engagement des procédures. Au contraire, « [l]a contravention potentielle à l’art. 7 [. . .] aurait été attribuable à l’omission du gouvernement du Nouveau-Brunswick de fournir à l’appelante l’assistance d’un avocat rémunéré par l’État en vertu du programme d’aide juridique [. . .], après avoir entamé des procédures sous le régime de la partie IV de la *Loi sur les services à la famille* » (*G. (J.)*, précité, par. 91 (je souligne)). L’importance attachée à l’omission de l’État plutôt qu’à ses actes est compatible avec le fait que

324

325

they can be violated by mere inaction, or failure to perform the actions that one is duty-bound to perform.

326

In *Blencoe, supra*, this Court considered whether a state-caused delay in moving forward a human rights complaint violated the psychological integrity, and hence personal security, of the individual against whom the complaint was being made by subjecting him to prolonged and undue stigma. Bastarache J. stated at para. 57 that in order for state interference with an individual's psychological integrity to engage s. 7, "the psychological harm must be state imposed, meaning that the harm must result from the actions of the state" (emphasis deleted). This passage may appear to support the idea that positive state action is required to engage s. 7. There are, however, good reasons to find that it is not. For example, there are special problems relating to causation in the context of s. 7 claims involving psychological integrity which may support the need for a requirement of state action in such cases, without importing that requirement into s. 7 as a whole. Moreover, while this Court found on the particular facts of that case that there was no s. 7 violation, it also allowed that such state-caused delay might sometimes constitute a s. 7 violation, even if "only in exceptional cases" (*Blencoe*, at para. 83). In other words, *Blencoe* held that state-caused delay — the inertia (or lack of action) in moving a case forward — was not in itself incompatible with the s. 7 requirement that the impugned harm must result from "actions of the state". Therefore, *Blencoe* does not hold that all s. 7 protection is limited to cases in which one's life, liberty or security of the person is violated by positive state action. Quite the contrary, it implies that such protection will sometimes be engaged by mere state inaction.

le juge en chef Lamer a qualifié d'obligation positive l'obligation du gouvernement de fournir l'assistance d'un avocat. De par leur nature même, ces obligations sont susceptibles d'être violées par simple inaction de leur débiteur ou par le défaut de celui-ci d'accomplir les actes auxquels il est tenu.

Dans l'arrêt *Blencoe*, précité, la Cour s'est demandé si le délai — imputable à l'État — mis à donner suite à une plainte en matière de droits de la personne violait l'intégrité psychologique et, de ce fait, la sécurité personnelle de l'individu faisant l'objet de la plainte en lui faisant subir une stigmatisation prolongée et injustifiée. Au paragraphe 57, le juge Bastarache a déclaré que, pour que l'atteinte par l'État à l'intégrité psychologique d'une personne fasse entrer en jeu l'art. 7, « le préjudice psychologique doit être causé par l'État, c'est-à-dire qu'il doit résulter d'un acte de l'État » (soulignement supprimé). Ce passage peut sembler étayer l'idée qu'une mesure étatique concrète est nécessaire pour déclencher l'application de l'art. 7. Il existe toutefois de bonnes raisons permettant de conclure que ce n'est pas le cas. Par exemple, les demandes fondées sur l'art. 7 qui mettent en jeu l'intégrité psychologique des intéressés soulèvent des questions de causalité qui pourraient justifier qu'on exige la présence d'une mesure étatique dans de telles affaires, sans subordonner l'application de l'art. 7 à cette exigence dans tous les cas. En outre, bien que, à la lumière des faits propres à cette affaire, la Cour ait jugé qu'il n'y avait pas eu violation de l'art. 7, elle a également reconnu qu'un délai imputable à l'État pouvait parfois entraîner une telle violation, même si « [c]e n'est que dans des cas exceptionnels » (*Blencoe*, précité, par. 83). Autrement dit, il a été jugé dans l'arrêt *Blencoe* qu'un délai imputable à l'État — en l'occurrence l'inertie (ou l'inaction) dans le traitement d'une plainte — n'était pas en soi incompatible avec l'existence d'une condition requérant, pour l'application de l'art. 7, que le préjudice reproché résulte de « mesures étatiques ». Par conséquent, la Cour n'a pas conclu, dans *Blencoe*, que la protection de l'art. 7 se limite aux atteintes à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui sont imputables à une mesure étatique concrète. Bien au contraire, il ressort implicitement de cet arrêt que la simple inaction de l'État pourra parfois faire jouer cette protection.

Nor does there appear to be any support for the opposite conclusion in other case law emanating from this Court. Far from it, by impliedly sanctioning state inaction as a sufficient ground for making a s. 7 claim in at least some circumstances, *Blencoe* and *G. (J.)* are entirely consistent with other Supreme Court case law on point, sparse as it is. Thus, in *Dunmore*, *supra*, at para. 22, this Court held that “exclusion from a protective regime may in some contexts amount to an affirmative interference with the effective exercise of a protected freedom”. *Dunmore* confirms that state inaction — the mere failure of the state to exercise its legislative choice in connection with the protected interests of some societal group, while exercising it in connection with those of others — may at times constitute “affirmative interference” with one’s *Charter* rights. Thus in certain contexts, the state is under a positive duty to extend legislative protections where it fails to do so inclusively.

Of course, it may well be that in order for such positive obligations to arise the state must first do something that will bring it under a duty to perform. But even if this is so, it is important to recognize that the kind of state action required will not be action that is causally determinative of a right violation, but merely action that “triggers”, or gives rise to, a positive obligation on the part of the state. Depending on the context, we might even expect to see altogether different kinds of state action giving rise to a positive obligation under s. 7. In the judicial context, it will be natural to find such a state action in the initiation by the state of judicial proceedings. In the legislative context, however, it may be more appropriate, following cases like *Vriend* and *Dunmore*, to search for it in the state’s decision to exercise its legislative choice in a non-inclusive manner that significantly affects a person’s enjoyment of a *Charter* right. In other words, in certain contexts the state’s choice to legislate over some matter may constitute state action giving rise to a positive obligation under s. 7.

Il ne semble pas non plus qu’on puisse trouver d’appui en faveur de la conclusion inverse dans d’autres arrêts de la Cour. Bien au contraire, en reconnaissant implicitement que, à tout le moins dans certaines situations, l’inaction de l’État suffisait à justifier une demande fondée sur l’art. 7, les arrêts *Blencoe* et *G. (J.)* sont tout à fait compatibles avec les autres arrêts pertinents de la Cour, si peu nombreux soient-ils. Ainsi, dans l’arrêt *Dunmore*, précité, par. 22, la Cour a statué que « l’exclusion d’un régime de protection peut, dans certains contextes, équivaloir à une entrave manifeste à l’exercice réel d’une liberté garantie ». L’arrêt *Dunmore* confirme que l’inaction de l’État — le simple fait pour l’État de ne pas légiférer à l’égard des droits protégés d’un groupe donné de la société, tout en le faisant à l’égard des droits d’autres groupes — peut parfois constituer une « entrave manifeste » à l’exercice par une personne des droits qui lui sont garantis par la *Charte*. En conséquence, dans certains contextes, l’État a l’obligation positive d’agir et d’étendre la protection de la loi à ceux auxquels il ne l’a pas accordée initialement.

Évidemment, il est fort possible que, pour que naissent de telles obligations positives, l’État doive d’abord accomplir quelque chose qui entraînera pour lui l’obligation d’agir. Mais même si c’est le cas, il importe de reconnaître qu’on n’exigera pas que la mesure étatique soit de nature à constituer une cause déterminante de la violation d’un droit, mais simplement qu’il s’agisse d’une mesure qui « crée » ou fasse naître une obligation d’agir de la part de l’État. Selon le contexte, on pourrait même s’attendre à ce que, pour l’application de l’art. 7, des mesures étatiques de types tout à fait différents fassent naître une obligation positive. En contexte judiciaire, il va de soi que l’introduction de procédures judiciaires par l’État constitue une mesure étatique. En contexte législatif toutefois, dans la foulée d’arrêts comme *Vriend* et *Dunmore*, il convient peut-être de rechercher cette mesure dans la décision de l’État de légiférer d’une manière non-inclusive, portant ainsi atteinte de façon importante à la jouissance par une personne d’un droit garanti par la *Charte*. En d’autres mots, la décision de l’État de légiférer sur une question peut, dans certaines situations, constituer une mesure étatique faisant naître, pour l’application de l’art. 7, une obligation positive.

329

The finding that s. 7 may impose positive obligations on the state brings us directly to a frequently expressed objection in the context of claims like the ones at issue in the present case that courts cannot enforce positive rights of an individual to the basic means of basic subsistence. The suggestion is that they cannot do so without being drawn outside their proper judicial role and into the realm of deciding complex matters of social policy better left to legislatures. I turn now to this concern.

D. *Justiciability*

330

I found the obstacles to positive claims considered in the last sections to be unfounded under a correct interpretation of the *Charter*. In contrast, the concern I discuss now may present a barrier to some claimants under particular circumstances. However, it does not do so in the present case for reasons I explain below. The ostensible difficulty that confronts the appellant here is the general assertion that positive claims against the state for the provision of certain needs are not justiciable because deciding upon such claims would require courts to dictate to the state how it should allocate scarce resources, a role for which they are not institutionally competent. Professor Hogg, *supra*, puts the point as follows (at p. 44-12.1):

[This] involves a massive expansion of judicial review, since it would bring under judicial scrutiny all of the elements of the modern welfare state As Oliver Wendell Holmes would have pointed out, these are the issues upon which elections are won and lost

331

While the claim asserted here hardly in itself has the potential to bring “all of the elements of the modern welfare state” under judicial scrutiny, the concern raised by this justiciability argument is a valid one. Questions of resource allocation typically involve delicate matters of policy. Legislatures

La conclusion selon laquelle l’art. 7 peut avoir pour effet d’imposer à l’État des obligations positives nous amène directement à l’objection qui est souvent formulée dans les actions du genre de celles dont nous sommes saisis et qui veut que les tribunaux ne puissent contraindre le respect des droits positifs d’une personne aux moyens de subsistance élémentaires. Cette objection suppose que les tribunaux sont incapables de s’acquitter de cette tâche sans s’écarter des fonctions judiciaires qui leur incombent et s’aventurer dans le domaine complexe de la politique sociale, qu’il est préférable de laisser au législateur. Je vais maintenant examiner cet argument.

D. *La justiciabilité*

J’ai conclu, dans les sections précédentes des présents motifs, qu’une lecture appropriée de la *Charte* permettait d’éliminer les obstacles aux actions sollicitant l’intervention de l’État qui ont été examinés. Par contre, l’argument que j’aborde maintenant peut, dans certaines circonstances, être opposé avec succès à certains demandeurs. Toutefois, pour les raisons exposées ci-après, ce n’est pas le cas en l’espèce. La difficulté évidente à laquelle se heurte l’appelante dans la présente affaire est l’argument selon lequel les actions demandant à l’État d’intervenir concrètement afin de pourvoir à certains besoins ne sont pas justiciables au motif que, pour statuer sur ces actions, les tribunaux devraient dicter à l’État comment répartir des ressources limitées, rôle pour lequel ils ne sont pas institutionnellement compétents. Voici comment le professeur Hogg, *op. cit.*, s’exprime à ce sujet (à la p. 44-12.1) :

[TRADUCTION] [Ce rôle] élargirait considérablement la portée du contrôle judiciaire, puisque l’on assujettirait tous les aspects de l’État providence moderne au pouvoir de contrôle des tribunaux. [. . .] Comme l’aurait souligné Oliver Wendell Holmes, il s’agit là des questions sur lesquelles reposent l’issue des élections

Bien que le droit invoqué en l’espèce risque peu d’amener les tribunaux à se pencher sur « tous les aspects de l’État providence moderne », l’argument de la justiciabilité soulève une préoccupation valable. La répartition des ressources fait habituellement intervenir de délicates questions de politique

are better suited than courts to addressing such matters, given that they have the express mandate of the taxpayers as well as the benefits of extensive debate and consultation.

It does not follow, however, that courts are precluded from entertaining a claim such as the present one. While it may be true that courts are ill-equipped to decide policy matters concerning resource allocation — questions of how much the state should spend, and in what manner — this does not support the conclusion that justiciability is a threshold issue barring the consideration of the substantive claim in this case. As indicated above, this case raises altogether a different question: namely, whether the state is under a positive obligation to provide basic means of subsistence to those who cannot provide for themselves. In contrast to the sorts of policy matters expressed in the justiciability concern, this is a question about what kinds of claims individuals can assert against the state. The role of courts as interpreters of the *Charter* and guardians of its fundamental freedoms against legislative or administrative infringements by the state requires them to adjudicate such rights-based claims. One can in principle answer the question of whether a *Charter* right exists — in this case, to a level of welfare sufficient to meet one's basic needs — without addressing how much expenditure by the state is necessary in order to secure that right. It is only the latter question that is, properly speaking, non-justiciable.

Of course, in practice it will often be the case that merely knowing whether the right exists is of little assistance to the claimant. For, unless we also know what is required, or how much expenditure is needed, in order to safeguard the right, it will usually be difficult to know whether the right has been violated. This difficulty does not arise in the present

générale. Les législateurs sont mieux placés que les tribunaux pour résoudre ces questions, puisque les électeurs leur ont expressément confié le mandat de le faire et qu'ils ont l'avantage de pouvoir en débattre longuement et de procéder à de longues consultations à cet égard.

Toutefois, il ne s'ensuit pas que les tribunaux sont préclus de connaître d'une action comme celle dont nous sommes saisis. Bien qu'il puisse être vrai que les tribunaux ne sont pas équipés pour trancher des questions de politique générale touchant à la répartition des ressources — c'est-à-dire la question de savoir combien l'État devrait dépenser et comment il devrait le faire — ce facteur ne permet pas de conclure que la justiciabilité constitue une condition préalable faisant échec à l'examen au fond du présent litige. Comme on l'a indiqué plus tôt, le présent pourvoi soulève une question tout à fait différente, celle de savoir si l'État a l'obligation positive d'intervenir pour fournir des moyens élémentaires de subsistance aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins. Contrairement au genre de questions de politique générale que soulève le problème de la justiciabilité, nous sommes en présence de la question de savoir quels types de droits les particuliers peuvent invoquer contre l'État. Dans leur rôle d'interprètes de la *Charte* et de protecteurs des libertés fondamentales contre les atteintes de nature législative ou administrative susceptibles de leur être portées par l'État, les tribunaux sont requis de statuer sur les revendications en justice de tels droits. Il est possible, en principe, de répondre à la question de savoir si la *Charte* reconnaît un droit donné — en l'occurrence le droit pour une personne de recevoir un niveau d'aide suffisant pour lui permettre de subvenir à ses besoins essentiels — sans se demander combien l'État devrait déboursier pour garantir ce droit. Seule cette dernière question est, à proprement parler, non justiciable.

Certes, il arrive souvent en pratique que le simple fait de savoir si le droit en question existe ou non ne soit d'aucune utilité au demandeur. En effet, à moins de connaître également les mesures ou les dépenses qui sont requises pour garantir le respect du droit en question, il sera normalement difficile de déterminer si celui-ci a été violé. Cette difficulté ne se pose pas

case. Once a right to a level of welfare sufficient to meet one's basic needs is established, there is no question on the facts of this case that the right has been violated. This Court need not enter into the arena of determining what would satisfy such a "basic" level of welfare because that determination has already been made by the legislature, which is itself the competent authority to make it.

334 Indeed, the very welfare scheme that is challenged here includes provisions that set out the basic amount. Section 23 of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, provides that the amount receivable is established according to the "ordinary needs" ("*besoins ordinaires*") of the recipients. The bare minimum a single adult aged 30 or over can receive is \$466. This is the amount that was deemed by the legislature itself to be sufficient to meet the "ordinary needs" of a single adult. The present case comes before us on the basis that the government failed to provide a level of assistance that, according to its own standards, was necessary to meet the ordinary needs of adults aged 18 to 29. The only outstanding questions are whether this is in fact established and, if so, whether the claimants had a right to the provision of their ordinary needs.

335 Thus any concern over the justiciability of positive claims against the state has little bearing on this case. At any rate, these issues, to some extent, obscure the real question. At this stage we are less concerned with what, if anything, the state must do in order to bring itself under a positive obligation than with whether s. 7 can support such positive obligations to begin with. I have already indicated several reasons for thinking that it can. I now want to supplement these reasons by means of an interpretive analysis of s. 7. As it turns out, any acceptable approach to *Charter* interpretation — be it textual, contextual, or purposive — quickly makes apparent that interpreting the rights contained in s. 7 as including a positive component is not only possible, but also necessary.

en l'espèce. Une fois établie l'existence du droit de l'individu à un niveau d'aide suffisant pour lui permettre de subvenir à ses besoins essentiels, les faits de la présente affaire démontrent clairement qu'il y a eu atteinte à ce droit. La Cour n'a pas à répondre à la question de savoir quel serait le niveau « minimum » d'aide sociale, puisque le législateur, qui est l'autorité compétente en la matière, a déjà fait cette détermination.

En effet, le régime d'aide sociale contesté en l'espèce comporte des dispositions fixant la prestation de base. L'article 23 du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, précise que la somme à laquelle a droit un bénéficiaire est établie en fonction de ses « besoins ordinaires » (« *ordinary needs* »). Le minimum que reçoit un adulte seul de 30 ans et plus s'élève à 466 \$: voilà la somme que le législateur lui-même a jugée suffisante pour répondre aux « besoins ordinaires » d'un adulte seul. Dans la présente affaire, on reproche au gouvernement de ne pas avoir fourni le niveau d'aide qui, au regard des normes qu'il avait lui-même fixées, était nécessaire pour satisfaire aux besoins ordinaires des adultes âgés de 18 à 29 ans. Les seules questions qu'il reste à trancher consistent à déterminer si ce fait a été établi et, dans l'affirmative, si les demandeurs avaient droit à ce qu'on pourvoit à leurs besoins ordinaires.

Par conséquent, toute question touchant à la justiciabilité des actions sollicitant l'intervention de l'État a peu d'incidence en l'espèce. Quoi qu'il en soit, ces discussions occultent dans une certaine mesure la véritable question. À ce stade-ci, nous nous intéressons moins à ce que l'État doit faire — à supposer qu'il doive faire quelque chose — pour être assujéti à une obligation positive qu'à la question préliminaire de savoir si l'art. 7 peut même servir de fondement à de telles obligations. J'ai déjà fait état de plusieurs raisons tendant à indiquer qu'il le peut. J'aimerais maintenant les compléter en procédant à une analyse interprétative de l'art. 7. Comme on pourra le constater, toute démarche acceptable en matière d'interprétation de la *Charte* — qu'elle soit textuelle, contextuelle ou téléologique — fait vite ressortir qu'il est non seulement possible, mais également nécessaire, de conclure que les droits visés à l'art. 7 comportent une dimension positive.

II. Analysis of Section 7 of the Charter

A. Textual Interpretation: The Language of Section 7

My colleague Bastarache J. rightly notes that “[w]ithout some link to the language of the *Charter*, the legitimacy of the entire process of *Charter* adjudication is brought into question” (para. 214). With this in mind, I set out s. 7 in its entirety:

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

I have drawn attention to the conjunction in s. 7 for two reasons: first, it constitutes an integral part of the grammatical structure of the section; and second, up until now, it has not been the subject of much judicial attention.

This is surprising. The two parts of the section could as easily have been punctuated to form more or less separate sentences. Indeed the French version of s. 7 is so punctuated. It reads as follows:

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

My reasons for emphasizing this grammatical point are straightforward. Past judicial treatments of the section have habitually read out of the English version of s. 7 the conjunction *and*, with it, the entire first clause. The result is that we typically speak about s. 7 guaranteeing only the right not to be deprived of life, liberty and security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. On its face, this is a questionable construction of the language of s. 7: for it equates the protection of the second clause alone with the protection of the section as a whole. We no doubt would be less likely to make this equation had the two clauses been punctuated rather than conjoined. As it turns out, moreover, our failure to have due regard for the structure of the section has potentially

II. Analyse de l’art. 7 de la Charte

A. L’interprétation textuelle : le libellé de l’art. 7

Mon collègue le juge Bastarache souligne à juste titre que, « [e]n l’absence de quelque lien que ce soit avec le texte même de la *Charte*, la légitimité de tout le processus juridictionnel relatif à la *Charte* est remise en question » (par. 214). À la lumière de cette observation, je reproduis ci-après intégralement le texte anglais de l’art. 7 :

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

J’attire l’attention du lecteur sur la conjonction « *and* » dans l’art. 7 pour deux raisons : premièrement, elle fait partie intégrante de la structure grammaticale de la disposition; deuxièmement, elle a jusqu’à maintenant peu retenu l’attention des tribunaux.

Ce fait est étonnant. On aurait aisément pu séparer les deux parties de la phrase par un signe de ponctuation et en faire deux phrases plus ou moins indépendantes. De fait, c’est ainsi que se présente la version française, dont voici le texte :

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

Les raisons pour lesquelles j’insiste sur cet aspect grammatical sont simples. Dans la jurisprudence relative à cette disposition, on a généralement fait abstraction de la conjonction « *and* » figurant dans la version anglaise de l’art. 7 et, partant, de toute la première partie de la disposition. Voilà pourquoi on considère habituellement que l’art. 7 garantit uniquement le droit qu’il ne soit porté atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale. Il s’agit à première vue d’une interprétation discutable du texte de l’art. 7, car elle considère que la protection accordée par le deuxième membre de phrase et celle accordée par la disposition dans son ensemble ne font qu’une. De toute évidence, nous aurions vraisemblablement été moins enclins à faire

336

337

dramatic consequences for the scope of the s. 7 guarantee. This was implicitly recognized by Lamer J. in *Re B.C. Motor Vehicles Act*, *supra*, at p. 500:

It is clear that s. 7 surely protects the right not to be deprived of one's life, liberty and security of the person when that is done in breach of the principles of fundamental justice. The outcome of this case is dependent upon the meaning to be given to that portion of the section which states "and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice". On the facts of this case it is not necessary to decide whether the section gives any greater protection, such as deciding whether, absent a breach of the principles of fundamental justice, there still can be, given the way the section is structured, a violation of one's rights to life, liberty and security of the person under s. 7. [Emphasis added.]

The quoted passage indicates that, from the earliest stages of s. 7 interpretation, this Court has considered it a very live issue whether the first clause in s. 7 involves some greater protection than that accorded by the second clause alone.

338

It is in fact arguable, as Professor Hogg, *supra*, points out (at p. 44-3), "that s. 7 confers two rights": a right, set out in the section's first clause, to "life, liberty and security of the person" full stop (more or less); and a right, set out in the section's second clause, not to be deprived of life, liberty or security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. Wilson J. explicitly considered this interpretation of s. 7 in *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 488. Although in that case she expressed misgivings regarding the feasibility of the interpretation, she ultimately left its status undecided. In fact, in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*, at p. 523, which was heard later in the same year, she may have overcome her earlier misgivings and impliedly accepted the two-rights interpretation by stating that a

cette équation si, dans la version anglaise, les deux membres de phrases avaient été séparés par un signe de ponctuation plutôt que par une conjonction. De plus, il s'avère que notre omission de tenir dûment compte de la structure de la disposition pourrait entraîner d'importantes conséquences du point de vue de l'étendue de la garantie offerte par l'art. 7. Le juge Lamer a implicitement reconnu cette possibilité dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, p. 500 :

Il ne fait pas de doute que l'art. 7 garantit le droit de ne pas se voir porter atteinte à sa vie, à sa liberté et à la sécurité de sa personne lorsque cela est fait contrairement aux principes de justice fondamentale. L'issue de la présente affaire dépend du sens à donner à la partie de l'article où on dit : « il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». D'après les faits de la présente affaire, il n'est pas nécessaire de déterminer si l'article accorde une plus grande protection, notamment si, en l'absence d'une violation des principes de justice fondamentale, il peut quand même y avoir, compte tenu de la formulation de l'article, une atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, que garantit l'art. 7. [Je souligne.]

Il ressort de cet extrait que, depuis ses toutes premières décisions sur l'interprétation de l'art. 7, la Cour a considéré que la question de savoir si la première partie de l'art. 7 accorde une protection plus large que celle prévue par la seule deuxième partie de cette disposition est loin d'être théorique.

Comme le souligne le professeur Hogg, *op. cit.*, il est possible de soutenir [TRADUCTION] « que l'art. 7 confère deux droits » (p. 44-3) : le droit, énoncé dans la première partie de la disposition, « à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne », point à la ligne (plus ou moins), ainsi que le droit, énoncé dans la deuxième partie de la disposition, à ce qu'il ne soit porté atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité d'une personne qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Madame le juge Wilson s'est expressément penchée sur cette interprétation dans l'arrêt *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, p. 488. Bien que, dans cette affaire, elle ait exprimé des réserves quant à la possibilité d'une telle interprétation, madame le juge Wilson n'a pas tranché la question en définitive. En fait, dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de*

deprivation of life, liberty or security of the person would require s. 1 justification even if the principles of fundamental justice were satisfied. Her statement in this regard is consistent with the notion that the first clause in s. 7 affords additional protection, over and above that afforded in the second clause, with the result that mere compliance with the principles of fundamental justice does not in itself guarantee that the rights to life, liberty and security of the person will not be violated.

The two-rights interpretation of s. 7 has fallen into relative obscurity since these latest references to it by Lamer and Wilson JJ. in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*. To some extent, this was to be expected. As indicated above, this Court has most often had occasion to visit issues of s. 7 interpretation in criminal, or quasi-criminal, contexts. In those contexts, there is little need to concern ourselves with any potentially self-standing right in the first clause of s. 7. Since what we are concerned with in such penal cases is the constitutional validity of positive state action that actively deprives individuals of their liberty, it is not surprising that the s. 7 analysis would focus only upon the second clause, which deals with those types of deprivation. *Re B.C. Motor Vehicles Act* was a case in point. Unlike Lamer J. in that case, however, we have not always been careful in such cases to delineate the scope of our s. 7 discussion. This has led to a general impression that s. 7 is reduced to the right contained in the second clause.

As I have already suggested, this is not a plausible construction of the text of s. 7. Only by ignoring the structure of s. 7 — by effectively reading out

la C.-B., précité, p. 523, pourvoi entendu plus tard au cours de la même année que l'affaire susmentionnée, madame le juge Wilson a peut-être surmonté les réserves qu'elle avait exprimées plus tôt dans l'année et implicitement accepté l'interprétation prônant l'existence d'un double droit lorsqu'elle a affirmé que, même en cas de respect des principes de justice fondamentale, une atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne devra être justifiée au regard de l'article premier. Son affirmation sur ce point est compatible avec l'idée que la première partie de l'art. 7 offre une protection additionnelle, en sus de celle prévue à la deuxième partie, et qu'en conséquence le simple respect des principes de justice fondamentale n'est pas garant en soi de l'absence d'atteinte aux droits d'un individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne.

L'interprétation prônant l'existence d'un double droit garanti par l'art. 7 est restée dans une obscurité relative depuis que les juges Lamer et Wilson en ont fait état dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité. Cette situation était dans une certaine mesure prévisible. Comme je l'ai indiqué plus tôt, la Cour est plus souvent qu'autrement appelée à interpréter l'art. 7 en contexte criminel ou quasi-criminel. Dans ces cas, il y a peu de raisons de s'interroger sur l'existence potentielle d'un droit distinct dans la première partie de l'art. 7. En effet, étant donné que, dans ces affaires pénales, nous nous intéressons à la validité constitutionnelle d'une mesure étatique positive ayant pour effet de priver concrètement une personne de sa liberté, il n'est pas étonnant que l'analyse fondée sur l'art. 7 ne s'attache qu'à la deuxième partie de la disposition, qui vise précisément ces types de privations. Le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, illustre bien ce point. Cependant, contrairement à ce qu'a fait le juge Lamer dans cet arrêt, nous n'avons pas toujours pris soin, dans de telles affaires, de bien circonscrire la portée de notre analyse fondée sur l'art. 7, et c'est ce qui a fait naître l'impression que l'art. 7 se résume au droit prévu à la deuxième partie de la disposition.

Comme je l'ai indiqué précédemment, il ne s'agit pas d'une interprétation plausible du texte de l'art. 7. Ce n'est qu'en faisant abstraction de la

the conjunction and, with it, the first clause — is it possible to conclude that it protects exclusively “the right not to be deprived of life, liberty or security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice”. There may be some question as to how far, precisely, the protection of s. 7 extends beyond this, but that the section’s first clause affords some additional protection seems, as a purely textual matter, beyond reasonable objection.

structure de l’art. 7 — c’est-à-dire en le réaménageant par la suppression de la conjonction « and » dans la version anglaise de la disposition et, partant, de la première partie de la disposition — qu’il est possible de conclure que cet article protège exclusivement « *the right not to be deprived of life, liberty or security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice* » (« le droit de n’être privé de la vie, de la liberté et de la sécurité de sa personne qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale »). Il est permis de se demander jusqu’où, précisément, s’étend la protection de l’art. 7, mais il semble qu’on ne puisse raisonnablement nier que, d’un point de vue purement textuel, la première partie de la disposition offre une protection additionnelle.

341

The instant appeal requires us to consider, perhaps for the first time, what this additional protection might consist of. Without wanting to limit the possibilities at this early stage of interpreting the first clause, there are at least two alternatives that present themselves. The first was alluded to by both Lamer and Wilson JJ. in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*. In essence, it entails reading the first clause as providing for a completely independent and self-standing right, one which can be violated even absent a breach of fundamental justice, but requiring a s. 1 justification in the event of such violation. This interpretation gets its starting point from the fact that the first clause of s. 7 makes no mention of the principles of fundamental justice. It follows, the thinking goes, that the right to life, liberty and security of the person provided for in the first clause can be violated even where the state conducts itself in accordance with the principles of fundamental justice. And since the justificatory analysis under s. 1 was, at an early stage of *Charter* jurisprudence, given a very limited role in the context of s. 7 violations primarily because it was thought that the violation of a right in breach of fundamental justice could almost never be justified, this interpretation restores to s. 1 a more active role to play in the context of at least some s. 7 violations.

Dans le présent pourvoi, nous sommes appelés, peut-être pour la première fois, à nous demander en quoi pourrait consister cette protection additionnelle. Sans vouloir limiter les possibilités si tôt dans l’interprétation de la première partie de la disposition, signalons qu’il existe au moins deux possibilités. Les juges Lamer et Wilson ont évoqué la première dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité. Essentiellement, suivant cette interprétation, la première partie établirait un droit entièrement distinct et autonome, auquel il peut avoir été porté atteinte même en l’absence de violation des principes de justice fondamentale, sous réserve qu’en pareils cas il faut justifier cette atteinte au regard de l’article premier. À la base, cette interprétation repose sur le fait que la première partie de l’art. 7 ne renferme aucune mention des principes de justice fondamentale. Il s’ensuivrait qu’il peut y avoir atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne consacré dans la première partie, même lorsque l’État agit en conformité avec les principes de justice fondamentale. De plus, étant donné que, dans les premiers arrêts sur la *Charte*, l’analyse de la justification au regard de l’article premier ne jouait qu’un rôle très limité dans les affaires reprochant des violations de l’art. 7 — principalement parce qu’on estimait qu’une atteinte à un droit résultant d’une violation des principes de justice fondamentale ne pouvait presque jamais se justifier —, cette interprétation reconnaît à l’article premier un rôle plus grand dans le contexte d’au moins certaines violations de l’art. 7.

Another possible interpretation of what the additional protection afforded by the first clause of s. 7 consists of focuses less on the omission of any reference to the principles of fundamental justice, and more on its failure to make any mention of the term “deprivation”. There is indeed something plausible in the idea that, by omitting such language, the first clause extends the right to life, liberty and security of the person beyond protection against the kinds of state action that have habitually been associated with the term “deprivation”. Essentially, this interpretation would suggest that by omitting the term “deprivation” in the first clause, the section implies that it is at most in connection with the right afforded in the second clause, if at all (see *supra*, at para. 321), that there must be positive state action in order to ground a violation; the right granted in the first clause would be violable merely by state inaction.

I need not decide here which of these two interpretations, if any, is to be preferred. Indeed, they do not appear to be mutually exclusive. For the purposes of the present appeal, it suffices to raise the following two points: first, either interpretation is preferable to the way s. 7 has habitually been interpreted to this point in time, not only textually but also, as I will now demonstrate, from the standpoints of contextual and purposive analysis; and second, either interpretation accommodates — indeed demands — recognition of the sort of interest claimed by the appellant in this case.

B. Purposive Analysis

The proper approach to the definition of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* is, as I have mentioned (at para. 316), a purposive one. In *Big M Drug Mart, supra*, Dickson J. stated at p. 344:

The meaning of a right or freedom guaranteed by the *Charter* [is] to be ascertained by an analysis of the purpose of such a guarantee; it [is] to be understood, in other words, in the light of the interests it [is] meant to protect.

Une autre interprétation possible de la protection additionnelle conférée par la première partie de l’art. 7 consiste à s’attacher moins à l’absence de mention des principes de justice fondamentale et plutôt à l’absence du terme « *deprivation* » en anglais. Il est en effet plausible que, du fait de l’absence de ce terme, la première partie de la disposition élargisse le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne au-delà de la protection contre les mesures étatiques habituellement associées à ce terme. Essentially, cette interprétation suggère que, en raison de l’absence du terme « *deprivation* » dans la première partie de la disposition, il s’ensuivrait que c’est tout au plus à l’égard du droit garanti dans la deuxième partie, à supposer que ce soit même le cas (voir le par. 321), qu’il faut établir l’existence d’une mesure étatique positive pour fonder une plainte de violation de ce droit; le droit garanti dans la première partie de la disposition serait susceptible de violation par simple inaction de l’État.

Je n’ai pas à décider en l’espèce si l’une ou l’autre de ces interprétations doit être retenue. D’ailleurs, elles ne paraissent pas s’exclure mutuellement. Pour l’examen du présent pourvoi, il suffit de mentionner les deux points suivants : premièrement, chacune de ces interprétations est préférable à la façon dont l’art. 7 a été interprété jusqu’à maintenant, non seulement d’un point de vue textuel, mais aussi, comme je vais le démontrer, du point de vue de l’analyse contextuelle et téléologique; deuxièmement, ces deux interprétations permettent — de fait exigent — la reconnaissance du type de droit que revendique l’appelante en l’espèce.

B. L’analyse téléologique

Comme je l’ai évoqué plus tôt (au par. 316), la démarche qu’il convient d’adopter pour définir les droits et libertés garantis par la *Charte* est l’analyse téléologique. Dans l’arrêt *Big M Drug Mart*, précité, le juge Dickson a dit ceci, à la p. 344 :

Le sens d’un droit ou d’une liberté garantis par la *Charte* doit être vérifié au moyen d’une analyse de l’objet d’une telle garantie; en d’autres termes, ils doivent s’interpréter en fonction des intérêts qu’ils visent à protéger.

342

343

344

... The interpretation should be, as the judgment in *Southam* emphasizes, a generous rather than a legalistic one, aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the *Charter's* protection. [Emphasis deleted.]

An interpretation of s. 7 which reduces it to the right contained in the second clause — the “deprivation” clause — is seriously at odds with any purposive interpretation of the right to life guaranteed by the section. Indeed, if that interpretation were to be accepted, it would effectively denude the right to life of any purpose whatsoever, rendering it essentially vacuous.

345

Professor Hogg, *supra*, implies as much when he argues that “[s]o far as ‘life’ is concerned, the section has little work to do” (p. 44-6). This is only true, however, if we understand the s. 7 guarantee as it has been habitually understood. For in that case, the protection of the section would extend only to “deprivations” of life that were not in accordance with the principles of fundamental justice. And since “principles of fundamental justice” has so far been interpreted to invoke the basic tenets of the “legal system”, narrowly defined to include only courts and tribunals that perform court-like functions, the purpose of guaranteeing the right to life would seem limited on this interpretation to guarding against capital punishment, which is the only obvious way in which the “legal system”, so defined, could potentially trench on a person’s right to life. But, as Professor Hogg points out, such a purpose might just as well be served by s. 12 of the *Charter*, which protects individuals against cruel and unusual punishment. In effect, then, on this interpretation the s. 7 guarantee of the right to life would be purposeless, and the right itself emptied of any meaningful content.

346

One should not readily accept that the right to life in s. 7 means virtually nothing. To begin with, this result violates basic standards of interpretation by suggesting that the *Charter* speaks essentially

... Comme on le souligne dans l’arrêt *Southam*, l’interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l’objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*. [Soulignement supprimé.]

Considérer que l’art. 7 se résume au droit prévu à la deuxième partie de la disposition — la clause relative à l’« atteinte » — va sérieusement à l’encontre de toute interprétation téléologique du droit à la vie garanti par cet article. De fait, si l’on retenait cette interprétation, on priverait ainsi le droit à la vie de tout objet utile, le rendant essentiellement vide de sens.

C’est ce que laisse implicitement entendre le professeur Hogg, *op. cit.*, lorsqu’il affirme que, [TRADUCTION] « [e]n ce qui concerne la “vie”, la disposition a un rôle très limité » (p. 44-6). Ce n’est toutefois vrai que si on interprète la garantie de l’art. 7 au sens où on l’entend habituellement, puisque, dans un tel cas, la protection conférée par cette disposition ne viserait que les « atteintes » à la vie qui ne seraient pas conformes aux principes de justice fondamentale. De plus, comme on a jusqu’à maintenant considéré, dans l’interprétation des « principes de justice fondamentale », que ceux-ci mettaient en jeu les préceptes fondamentaux du « système juridique », qui a été défini restrictivement et ne s’entend que des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs qui exercent des fonctions à caractère judiciaire, il semblerait, suivant cette interprétation, que le droit à la vie se limite à la protection contre la peine de mort, seul moyen évident par lequel le « système juridique », ainsi défini, pourrait porter atteinte au droit à la vie d’une personne. Cependant, comme le souligne le professeur Hogg, l’art. 12 de la *Charte* — qui protège une personne contre les peines cruelles et inusitées — pourrait tout aussi bien permettre de réaliser cet objectif. Par conséquent, selon cette interprétation, la garantie relative au droit à la vie prévue par l’art. 7 serait dans les faits sans objet et le droit lui-même vidé de tout contenu utile.

On ne devrait pas accepter d’emblée que le droit à la vie prévu à l’art. 7 soit virtuellement vide de sens. Tout d’abord, une telle conclusion est contraire aux principes d’interprétation les plus

in vain in respect of this fundamental right. More importantly, however, it threatens to undermine the coherence and purpose of the *Charter* as a whole. After all, the right to life is a prerequisite — a *sine qua non* — for the very possibility of enjoying all the other rights guaranteed by the *Charter*. To say this is not to set up a hierarchy of *Charter* rights. No doubt a meaningful right to life is reciprocally conditioned by these other rights: they guarantee that human life has dignity, worth and meaning. Nevertheless, the centrality of the right to life to the *Charter* as a whole is obvious. Indeed, it would be anomalous if, while guaranteeing a complex of rights and freedoms deemed to be necessary to human fulfilment within society, the *Charter* had nothing of significance to say about the one right that is indispensable for the enjoyment of all of these others.

Thus, in my view, any interpretation of the *Charter* that leaves the right to life such a small role to play is one that threatens to impugn the coherence of the whole *Charter*. Far from being a poor relation of other *Charter* rights — one which deserves protection merely as a negative right, while certain other *Charter* rights are granted recognition as full-blown positive rights — the right to life is, in a very real sense, their essential progenitor. So much so that to deny any real significance to the *Charter* guarantee of the right to life would be to undercut the significance of every other *Charter* guarantee.

A purposive interpretation of s. 7 as a whole requires that all the rights embodied in it be given meaning. But by leaving no meaningful role to be played by the right to life, the habitual interpretation of s. 7 threatens not only the coherence, but also the purpose of the *Charter* as a whole. In order to avoid this result, we must recognize that the state can potentially infringe the right to life, liberty and security of the person in ways that go beyond violating the right contained in the second clause of s. 7. Whether one chooses to characterize matters by stating: (a) that it is not merely active “deprivations”

élémentaires, car elle laisse entendre que la disposition de la *Charte* sur ce droit fondamental est rédigée en termes essentiellement creux. Facteur plus important encore, cette interprétation risque de miner la cohérence et l’objet de la *Charte* dans son ensemble. Après tout, le droit à la vie constitue une condition préalable — *sine qua non* — à la possibilité même de jouir de tous les autres droits garantis par la *Charte*. Cela ne revient pas à hiérarchiser les droits garantis par la *Charte*. Il ne fait aucun doute qu’un véritable droit à la vie est réciproquement tributaire de ces autres droits, qui garantissent à la vie humaine, dignité, valeur et sens. Néanmoins, le caractère central du droit à la vie dans la *Charte* est évident. D’ailleurs, il serait anormal que la *Charte* garantisse un ensemble de droits et libertés jugés nécessaires à l’épanouissement de l’être humain au sein de la société sans exprimer quoi que ce soit d’important sur le droit indispensable à la jouissance de tous les autres.

Par conséquent, j’estime que toute interprétation de la *Charte* qui aurait pour effet de limiter à ce point le rôle du droit à la vie risque de miner la cohérence de l’ensemble de la *Charte*. Loin d’être le parent pauvre des autres droits de la *Charte* — c’est-à-dire un droit qui ne mérite une protection qu’à titre de droit négatif, alors que d’autres droits prévus par la *Charte* sont reconnus comme des droits positifs à part entière — le droit à la vie est, dans un sens très réel, la source de ces droits, tant et si bien que refuser d’accorder toute importance concrète au droit à la vie garanti par la *Charte* aurait pour effet d’amoinrir l’importance de chacune des autres garanties de la *Charte*.

L’interprétation téléologique de l’ensemble de l’art. 7 requiert que l’on donne un sens à tous les droits qui y sont consacrés. Toutefois, en n’attribuant aucun rôle concret au droit à la vie, l’interprétation habituellement donnée à l’art. 7 menace non seulement la cohérence de la *Charte* dans son ensemble, mais également son objet. Pour éviter ce résultat, il nous faut reconnaître qu’il peut arriver que l’État porte atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne autrement qu’en violant le droit prévu à la deuxième partie de l’art. 7. Qu’on exprime cette opinion en disant

347

348

of life, liberty and security of the person (as opposed to the mere withholdings) that s. 7 is concerned with; or (b) that s. 7 can be violated even absent a breach of the “principles of fundamental justice”; the basic point is that s. 7 must be interpreted as protecting something more than merely negative rights. Otherwise, the s. 7 right to life will be reduced to the function of guarding against capital punishment — a possibly redundant function in light of s. 12 — with all of the intolerable conceptual difficulties attendant upon such an interpretation.

C. Contextual Analysis

349

Quite apart from its specific relation to the right to life guaranteed in s. 7, the structure and purpose of the *Charter* also provide relevant context for the interpretation of *Charter* rights more generally. This idea was implicit in this Court’s dicta regarding constitutional interpretation in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 50:

Our Constitution has an internal architecture, or what the majority of this Court in *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 57, called a “basic constitutional structure”. The individual elements of the Constitution are linked to the others, and must be interpreted by reference to the structure of the Constitution as a whole.

What holds for “the Constitution as a whole” also holds for its constituent parts, including the *Charter*. Individual elements in the *Charter* are linked to one another, and must be understood by reference to the structure of the *Charter* as a whole. Support for this interpretive approach can be located in *Big M Drug Mart*, *supra*, at p. 344: “the purpose of [any] right or freedom . . . is to be sought by reference to the character and the larger objects of the *Charter* itself”.

350

Clearly, positive rights are not at odds with the purpose of the *Charter*. Indeed, the *Charter* compels the state to act positively to ensure the protection of a significant number of rights, including, as

(a) que l’art. 7 ne vise pas de simples « atteintes » actives à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne (par opposition à de simples négations de ces droits) ou (b) qu’il peut y avoir violation de l’art. 7 même en l’absence d’un manquement aux « principes de justice fondamentale », cette interprétation revient essentiellement à considérer que l’art. 7 protège davantage que de simples droits négatifs. Dans le cas contraire, le rôle du droit à la vie garanti par l’art. 7 se résumerait à la protection contre la peine de mort — faisant ainsi potentiellement double emploi avec l’art. 12 —, avec toutes les difficultés conceptuelles intolérables qui découlent d’une telle interprétation.

C. L’analyse contextuelle

Indépendamment du lien précis qu’ils ont avec le droit à la vie prévu à l’art. 7, la structure et l’objet de la *Charte* établissent également un contexte pertinent aux fins d’interprétation, de façon plus générale, des droits garantis par la *Charte*. Cette idée ressort implicitement des remarques suivantes, formulées par la Cour en matière d’interprétation constitutionnelle dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 50 :

Notre Constitution a une architecture interne, ce que notre Cour à la majorité, dans *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, à la p. 57, a appelé une « structure constitutionnelle fondamentale ». Chaque élément individuel de la Constitution est lié aux autres et doit être interprété en fonction de l’ensemble de sa structure.

Ce qui vaut pour l’ensemble de la Constitution vaut également pour ses éléments constitutifs, y compris la *Charte*. Chaque élément individuel de la *Charte* est lié aux autres et doit être interprété en fonction de l’ensemble de sa structure. Le passage suivant de l’arrêt *Big M Drug Mart*, précité, p. 344, appuie cette méthode d’interprétation : « l’objet du droit ou de la liberté [. . .] doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus larges de la *Charte* elle-même ».

Il est clair que les droits positifs ne sont pas incompatibles avec l’objet de la *Charte*. De fait, celle-ci impose à l’État l’obligation d’agir concrètement en vue d’assurer la protection d’un nombre

I mentioned earlier (at para. 320), the protection of the right to vote (s. 3), the right to an interpreter in penal proceedings (s. 14), and the right of minority English- or French-speaking Canadians to have their children educated in their first language (s. 23). Positive rights are not an exception to the usual application of the *Charter*, but an inherent part of its structure. The *Charter* as a whole can be said to have a positive purpose in that at least some of its constituent parts do.

Also instructive is s. 1. The great conceptual challenge faced by courts under s. 1 is to identify limitations to individual rights or freedoms that properly respect those rights or freedoms, without subverting them to majoritarian interests. Questions regarding the limits of individual rights can be characterized just as well in terms of delineating the scope of those rights. We can therefore expect to learn a great deal about rights definition in general, and in the context of this case specifically, by paying careful attention to the way in which this Court has handled such issues in the context of s. 1. Properly understood, the justificatory enterprise in s. 1 demonstrates that the rights-granting provisions in the *Charter* include a positive dimension.

This Court developed early on a general approach to s. 1 justification, focussing on the kinds of considerations appropriate to the justificatory analysis. That general approach was expressed in Dickson C.J.'s landmark judgment in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, at p. 135:

It is important to observe at the outset that s. 1 has two functions: first, it constitutionally guarantees the rights and freedoms set out in the provisions which follow; and, second, it states explicitly the exclusive justificatory criteria (outside of s. 33 of the *Constitution Act, 1982*)

appréciable de droits, notamment, comme je l'ai indiqué plus tôt (au par. 320), le droit de vote (art. 3), le droit à l'assistance d'un interprète dans des procédures pénales (art. 14) et le droit des minorités francophone ou anglophone au Canada de faire instruire leurs enfants dans leur langue (art. 23). Les droits positifs ne constituent pas l'exception dans l'application ordinaire de la *Charte*, mais ils font partie intégrante de la structure de celle-ci. Il est possible d'affirmer que l'objet de la *Charte* — celle-ci étant considérée dans son ensemble — a une dimension positive, en ce sens que au moins certains de ses éléments constitutifs possèdent un tel caractère.

L'article premier jette lui aussi de la lumière sur cette question. Le grand défi conceptuel que doivent relever les tribunaux dans l'application de cette disposition consiste à définir, à l'égard des droits et libertés individuels, des restrictions qui permettent de respecter dûment ces droits et libertés, sans les subordonner indûment aux intérêts de la majorité. Les questions concernant les restrictions dont sont assortis les droits individuels peuvent tout aussi bien être qualifiées de questions touchant à la détermination de l'étendue de ces droits. On peut donc espérer en apprendre beaucoup sur la définition des droits en général, tout particulièrement dans le présent pourvoi, en examinant attentivement la façon dont la Cour a tranché ces questions dans le cadre de l'application de l'article premier. Si on le considère comme il doit l'être, le processus de justification prévu par l'article premier démontre que les dispositions créatrices de droits de la *Charte* comportent invariablement une dimension positive.

Dès le départ, la Cour a élaboré une démarche générale à l'égard de la justification prévue par l'article premier, démarche axée sur le genre de considérations qui conviennent dans cette analyse. Cette démarche a été exprimée en termes on ne peut plus clairs par le juge en chef Dickson dans l'arrêt de principe *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 135 :

Il importe de souligner dès l'abord que l'article premier remplit deux fonctions : premièrement, il enchâsse dans la Constitution les droits et libertés énoncés dans les dispositions qui le suivent; et, deuxièmement, il établit explicitement les seuls critères justificatifs (à part ceux

351

352

against which limitations on those rights and freedoms must be measured.

We sometimes lose sight of the primary function of s. 1 — to constitutionally guarantee rights — focussed as we are on the section’s limiting function.

353

Our oversight in this regard is perhaps exacerbated by the fact that the two functions served by s. 1 appear, at first blush, to conflict with one another. In what sense, after all, can one be said to be guaranteeing *Charter* rights, even as one places limits upon them? The answer lies in part in the other “limiting” sections (s. 33 and s. 38 of the *Constitution Act, 1982*): the justified limits to *Charter* rights that are permitted under s. 1 must not be confused with exceptions, denials, or other forms of restriction that would abrogate or derogate from the rights themselves (*Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66, at p. 86). Dickson C.J. provides the remainder of the solution in the passage that follows, *Oakes, supra*, at p. 136:

A second contextual element of interpretation of s. 1 is provided by the words “free and democratic society”. Inclusion of these words as the final standard of justification for limits on rights and freedoms refers the Court to the very purpose for which the *Charter* was originally entrenched in the Constitution: Canadian society is to be free and democratic. The Court must be guided by the values and principles essential to a free and democratic society The underlying values and principles of a free and democratic society are the genesis of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* and the ultimate standard against which a limit on a right or freedom must be shown, despite its effect, to be reasonable and demonstrably justified. [Emphasis added.]

In this way, the two functions served by s. 1 are prevented from operating at cross purposes, as it were, because the very values that underlie and are the genesis of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* are the values that must be invoked in demonstrating that a limit on those rights and freedoms is justified. This “unity of values” underlying the dual functions of s. 1 ensures that due regard and

de l’art. 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) auxquels doivent satisfaire les restrictions apportées à ces droits et libertés.

Il nous arrive parfois d’oublier le rôle principal de l’article premier — c’est-à-dire garantir constitutionnellement les droits énoncés dans la *Charte* —, absorbés comme nous le sommes par le rôle restrictif de cette disposition.

Cet oubli de notre part s’explique peut-être aussi par le fait que les deux rôles que joue l’article premier semblent, de prime abord, incompatibles. Après tout, comment peut-on prétendre garantir les droits énoncés dans la *Charte* et, du même souffle, les assortir de restrictions? La réponse réside en partie dans les autres dispositions « limitatives » (art. 33 et 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) : il ne faut pas confondre les restrictions justifiées aux droits prévus par la *Charte* avec les exceptions, négations et autres formes de restriction qui auraient pour effet de déroger à ces droits ou de les abroger (*Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66, p. 86). Le juge en chef Dickson complète la réponse dans le passage suivant de l’arrêt *Oakes*, précité, p. 136 :

Un second élément contextuel d’interprétation de l’article premier est fourni par l’expression « société libre et démocratique ». L’inclusion de ces mots à titre de norme finale de justification de la restriction des droits et libertés rappelle aux tribunaux l’objet même de l’enchâssement de la *Charte* dans la Constitution : la société canadienne doit être libre et démocratique. Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique [. . .]. Les valeurs et les principes sous-jacents d’une société libre et démocratique sont à l’origine des droits et libertés garantis par la *Charte* et constituent la norme fondamentale en fonction de laquelle on doit établir qu’une restriction d’un droit ou d’une liberté constitue, malgré son effet, une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer. [Je souligne.]

Ainsi, on évite que les deux rôles joués par l’article premier ne soient pour ainsi dire contradictoires, car les valeurs qui sous-tendent les droits et libertés garantis par la *Charte* et qui en sont à la source sont précisément celles qui doivent être invoquées pour démontrer que la restriction dont on assortit ces droits et libertés est justifiée. Cette [TRADUCTION] « identité de valeurs » à la base du double rôle de

protection is given to *Charter* rights even as justified limits are placed upon them (see L. E. Weinrib, “The Supreme Court of Canada and Section One of the Charter” (1988), 10 *Sup. Ct. L. Rev.* 469, at p. 483). In fact, it would not be far from the truth to state that the types of limits that are justified under s. 1 are those, and only those, that not only respect the content of *Charter* rights but also further those rights in some sense — or to use the language of s. 1 itself, “guarantee” them — by further advancing the values at which they are directed.

To say this is in part to recognize that limitations on rights are necessary if only to harmonize competing rights, or to give the fullest expression possible to conflicting rights. Freedom of religion, for example, can only be fulfilled for all by guarding against establishment, thereby ensuring the existence of the positive conditions necessary for all to express their own religious views: *Big M Drug Mart, supra*; *Plantation Indoor Plants Ltd. v. Attorney General of Alberta*, [1985] 1 S.C.R. 366. Freedom of the press cannot trump the right to a fair trial (see *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835; *Canadian Broadcasting Corp. v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 480), which in turn cannot override privacy interests (see *R. v. O’Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411; *R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668). In every case, the courts will search for the proper accommodation that will give the fullest expression to each of the clashing rights. See also *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445, 2001 SCC 14; *Smith v. Jones*, [1999] 1 S.C.R. 455.

In that sense, *Charter* rights and freedoms find protection in s. 1, not only because they are guaranteed in that section, but because limitations on some rights are required by the positive protection of others. This approach to s. 1 justification, which invokes the values that underpin the *Charter* as the only suitable basis for limiting those rights, confirms that *Charter* rights contain a positive

l’article premier garantit le respect et la protection dus aux droits protégés par la *Charte*, même lorsque ceux-ci sont assujettis à des restrictions justifiées (voir L. E. Weinrib, « The Supreme Court of Canada and Section One of the Charter » (1988), 10 *Sup. Ct. L. Rev.* 469, p. 483). En fait, on pourrait peut-être même aller jusqu’à dire que les restrictions justifiées au regard de l’article premier sont celles — et uniquement celles — qui non seulement respectent les droits garantis par la *Charte* mais ont également pour effet de les renforcer d’une certaine façon — ou, pour reprendre les termes de l’article premier, les « garanti[ssent] » — en consolidant les valeurs qu’ils visent à soutenir.

En disant cela, on reconnaît en partie qu’il peut s’avérer nécessaire de restreindre des droits, ne serait-ce que pour concilier des droits opposés ou permettre à de tels droits de s’exprimer le plus complètement possible. Par exemple, la liberté de religion ne peut être garantie à chacun qu’en la protégeant contre l’ordre établi et en permettant ainsi la réunion des conditions positives nécessaires pour que tous puissent exprimer leurs opinions religieuses : *Big M Drug Mart*, précité; *Plantation Indoor Plants Ltd. c. Procureur général de l’Alberta*, [1985] 1 R.C.S. 366. La liberté de presse ne saurait avoir préséance sur le droit à un procès équitable (voir *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835; *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 480), lequel ne peut l’emporter sur le droit à la vie privée (voir *R. c. O’Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668). Dans tous les cas, les tribunaux recherchent le compromis propre à permettre le respect le plus intégral possible de chacun des droits en conflit. Voir également *R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445, 2001 CSC 14; *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455.

En ce sens, les droits et libertés prévus par la *Charte* sont protégés par l’article premier, non seulement parce qu’on y énonce qu’ils sont garantis, mais aussi parce qu’il arrive que, pour protéger concrètement certains droits, il faille en restreindre d’autres. Cette façon de voir le processus de justification prévu par l’article premier, démarche qui considère les valeurs sous-tendant la *Charte* comme le seul

dimension. Constitutional rights are not simply a shield against state interference with liberty; they place a positive obligation on the state to arbitrate competing demands arising from the liberty and rights of others.

356 In other words, the justificatory mechanism in place in s. 1 of the *Charter* reflects the existence of a positive right to *Charter* protection asserted in support of alleged interference by the state with the rights of others. If such positive rights exist in that form in s. 1, they must, *a fortiori*, exist in the various *Charter* provisions articulating the existence of the rights. For instance, if one's right to life, liberty and security of the person can be limited under s. 1 by the need to protect the life, liberty or security of others, it can only be because the right is not merely a negative right but a positive one, calling for the state not only to abstain from interfering with life, liberty and security of the person but also to actively secure that right in the face of competing demands.

357 This concludes my interpretive analysis of s. 7. In my view, the results are unequivocal: every suitable approach to *Charter* interpretation, including textual analysis, purposive analysis, and contextual analysis, mandates the conclusion that the s. 7 rights of life, liberty and security of the person include a positive dimension.

358 It remains to show that the interest claimed in this case falls within the range of entitlements that the state is under a positive obligation to provide under s. 7. In one sense it seems obvious that it does. As I have already suggested, a minimum level of welfare is so closely connected to issues relating to one's basic health (or security of the person), and potentially even to one's survival (or life interest), that it appears inevitable that a positive right to life, liberty and security of the person must provide for it.

fondement justifiant de restreindre les droits concernés, confirme que les droits consacrés par la *Charte* comportent une dimension positive. Les droits constitutionnels ne servent pas simplement de bouclier contre les atteintes à la liberté commises par l'État, mais ils ont également pour effet d'imposer à l'État l'obligation positive d'arbitrer les revendications conflictuelles découlant des droits et libertés de chacun.

En d'autres termes, le mécanisme de justification instauré par l'article premier de la *Charte* traduit l'existence d'un droit positif à la protection de la *Charte* qui est invoqué lorsqu'on reproche à l'État de porter atteinte aux droits de certains. Si de tels droits positifs existent sous cette forme à l'article premier, ils doivent à plus forte raison exister dans les dispositions mêmes de la *Charte* reconnaissant l'existence des droits invoqués. Par exemple, si le droit d'un individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne peut, par application de l'article premier, être restreint en raison de la nécessité de protéger la vie, la liberté ou la sécurité d'autrui, ce ne peut être que parce que ce droit n'est pas simplement un droit négatif mais aussi un droit positif, qui commande à l'État non seulement de s'abstenir de porter atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne, mais également de garantir activement ce droit en présence de revendications conflictuelles.

Ceci complète mon analyse interprétative de l'art. 7. Les résultats sont clairs : toute interprétation valable de la *Charte*, qu'il s'agisse d'une analyse téléologique, textuelle ou encore contextuelle, mène à la conclusion que le droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne garanti par l'art. 7 comporte une dimension positive.

Il reste à démontrer que le droit revendiqué en l'espèce fait partie de ceux que l'État a l'obligation positive d'accorder en vertu de l'art. 7. D'une certaine manière, il semble évident que ce soit le cas. Comme je l'ai mentionné plus tôt, il existe un lien si étroit entre un niveau minimal d'aide sociale et des questions touchant à la santé fondamentale d'une personne (ou sa sécurité), voire à sa subsistance (ou droit à la vie), qu'il semble inévitable qu'un droit positif à la vie, à la liberté et à la sécurité de la

Indeed in this case the legislature has in fact chosen to legislate in respect of welfare rights. Thus determining the applicability of the foregoing general principles to the case at bar requires only that we analyse this case through the lens of the underinclusiveness line of cases, of which *Dunmore, supra*, is the chief example.

III. Application to the Case at Bar

As my colleague Bastarache J. observes, “[t]he question of whether a fundamental freedom can be infringed through the lack of government action was canvassed most recently in the case of *Dunmore, supra*” (para. 220). This Court recognized in that case that underinclusive legislation might in some contexts constitute “affirmative interference with the effective exercise of a protected freedom” (*Dunmore, supra*, at para. 22). In the process, we confirmed, at para. 23, L’Heureux-Dubé J.’s earlier comment in *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1039, that “a situation might arise in which, in order to make a fundamental freedom meaningful, a posture of restraint would not be enough, and positive governmental action might be required”.

The combined effect of these statements is at least two-fold. Most obviously, they stand for the proposition that the *Charter*’s fundamental freedoms can be infringed even absent overt state action. Mere restraint on the part of government from actively interfering with protected freedoms is not always enough to ensure *Charter* compliance; sometimes government inaction can effectively constitute such interference.

Beyond that, however, the statements also confirm that in some contexts the fundamental freedoms enumerated in the *Charter* place the state under a positive obligation to ensure that its legislation is properly inclusive. Indeed, as I have already stressed, positive rights distinguish themselves from negative rights precisely in that they are violable by mere inaction, such as the failure on the part of the state

personne pourvoit à la fourniture de ce niveau d’assistance. D’ailleurs, en l’espèce, l’État avait choisi de légiférer sur les droits relatifs à l’aide sociale. Par conséquent, pour décider si les principes généraux susmentionnés s’appliquent à la présente affaire, il nous suffit d’analyser celle-ci sous l’éclairage de la jurisprudence sur la non-inclusion, dont l’arrêt *Dunmore*, précité, constitue le principal exemple.

III. L’application des principes à l’espèce

Comme le signale mon collègue le juge Bastarache, « [p]lus récemment, dans l’arrêt *Dunmore*, précité, notre Cour s’est demandée si l’absence d’intervention gouvernementale peut porter atteinte à une liberté fondamentale » (par. 220). Dans cette affaire, la Cour a reconnu qu’une loi dont la portée est trop limitative pourrait, dans certains contextes, constituer « une entrave manifeste à l’exercice réel d’une liberté garantie » (*Dunmore*, précité, par. 22). Au paragraphe 23 de cet arrêt, nous avons confirmé les commentaires que le juge L’Heureux-Dubé avait formulés précédemment dans l’arrêt *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, p. 1039, à savoir qu’« il pourrait se présenter une situation dans laquelle il ne suffirait pas d’adopter une attitude de réserve pour donner un sens à une liberté fondamentale, auquel cas une mesure gouvernementale positive s’imposerait peut-être ».

Ces énoncés produisent au moins deux effets. De toute évidence, ils appuient la proposition selon laquelle il peut être porté atteinte aux libertés fondamentales garanties par la *Charte* même en l’absence d’intervention directe de l’État. Le simple fait pour l’État de s’abstenir de porter activement atteinte aux libertés protégées n’est pas dans tous les cas suffisant pour garantir le respect de la *Charte*; l’inaction de l’État peut parfois constituer effectivement une telle atteinte.

Par ailleurs, ces énoncés confirment également que, dans certains contextes, les libertés fondamentales énumérées dans la *Charte* imposent à l’État l’obligation positive de veiller à ce que ses lois soient suffisamment inclusives. En effet, comme je l’ai souligné plus tôt, les droits positifs se distinguent des droits négatifs précisément en ceci qu’ils sont susceptibles de violation par simple inaction,

359

360

361

to include all those who should be included under a regime of protective legislation. Thus, in holding that the state cannot shield itself from *Charter* scrutiny under the pretext that underinclusive legislation does not constitute active interference with a fundamental freedom, *Dunmore* affirmed that the *Charter* provides for positive rights.

362 Of course, such positive rights to inclusion in a legislative regime had previously been recognized by this Court in the s. 15(1) context in *Vriend, supra*. In that case, a unanimous Court observed that there is nothing in the wording of s. 32 of the *Charter* “to suggest that a positive act encroaching on rights is required” (emphasis in original). Rather, s. 32 is “worded broadly enough to cover positive obligations on a legislature such that the *Charter* will be engaged even if the legislature refuses to exercise its authority” (*Vriend*, at para. 60, quoting D. Poithier “The Sounds of Silence: *Charter* Application when the Legislative Declines to Speak” (1996), 7 *Constitutional Forum* 113, at p. 115). The primary significance of *Dunmore*, from the perspective of the instant appeal, is that it extended the positive right to legislative inclusion to *Charter* claims going beyond the equality context.

363 It would, in my view, be inaccurate to suggest in the light of this that claims of underinclusion are the natural province of s. 15. I think it is preferable to approach such claims by first attempting to ascertain the threat that is posed by a given piece of underinclusive legislation. Where the threat is to one of the specifically enumerated fundamental rights and freedoms guaranteed by the *Charter*, it will be appropriate to entertain the claim of underinclusion under the section that provides for that freedom. Admittedly, there will be cases in which underinclusion is based on a prohibited ground and threatens human dignity, and therefore is properly treated under s. 15(1), even though it does not implicate any of the other enumerated *Charter* rights. To that extent, s. 15(1) is perhaps the proper

par exemple par omission de l’État d’inclure dans un régime de protection légale toutes les personnes qui devraient être visées. En conséquence, comme il a été jugé dans l’arrêt *Dunmore* que l’État ne peut soustraire une loi à un examen fondé sur la *Charte* en prétendant que le caractère non inclusif de cette loi ne constitue pas une atteinte active à une liberté fondamentale, cette décision a confirmé que la *Charte* garantit des droits positifs.

Évidemment, de tels droits positifs à l’inclusion dans un régime légal avaient déjà été reconnus par la Cour dans l’arrêt *Vriend*, précité, dans le contexte du par. 15(1). Dans cette affaire, la Cour a unanimement souligné que rien dans le texte de l’art. 32 de la *Charte* n’indiquait « qu’une action positive empiétant sur les droits soit nécessaire » (souligné dans l’original). Cette disposition est plutôt « rédigé[e] d’une manière assez générale pour viser les obligations positives du législateur, de telle sorte que la *Charte* s’appliquera même lorsque le législateur refuse d’exercer son pouvoir » (*Vriend*, par. 60, citant D. Poithier « The Sounds of Silence : *Charter* Application when the Legislature Declines to Speak » (1996), 7 *Forum constitutionnel* 113, p. 115). Dans le cadre du présent pourvoi, l’intérêt premier de l’arrêt *Dunmore* est qu’il a élargi le champ d’application du droit positif à l’inclusion dans un régime légal aux demandes fondées sur la *Charte* qui débordent le contexte de l’égalité.

À mon avis, compte tenu de ce qui précède, il serait inexact de suggérer que les plaintes de non-inclusion relèvent naturellement de l’art. 15. J’estime qu’il est préférable de les examiner en s’attachant d’abord à évaluer la menace que représente une mesure législative non inclusive. Lorsque la menace vise une liberté ou un droit fondamental expressément énuméré et garanti par la *Charte*, il convient d’examiner cette plainte de non-inclusion au regard de la disposition reconnaissant le droit ou la liberté en question. Il faut reconnaître qu’il se présentera des cas où la non-inclusion est fondée sur un motif de distinction illicite et menace la dignité humaine, et où il conviendra en conséquence d’examiner la demande en vertu du par. 15(1), même si elle ne soulève pas d’autres droits énumérés dans

venue for addressing certain kinds of claims of underinclusion *per se*.

But we must not conclude from this that claims based upon the underinclusiveness of legislation sit uneasily under the protection provided by other specifically enumerated *Charter* rights. As my colleague observes, total exclusion of a group from a statutory scheme protecting a certain right may in some circumstances engage that right to such an extent that the exclusion in essence infringes the substantive right as opposed to the equality right protected under s. 15(1).

Dunmore articulated the criteria necessary for making a *Charter* claim based on underinclusion outside the context of s. 15. In my view, these criteria are satisfied in this case. They are as follows:

1. The claim must be grounded in a fundamental *Charter* right or freedom rather than in access to a particular statutory regime (*Dunmore*, at para. 24).
2. A proper evidentiary foundation must be provided, before creating a positive obligation under the *Charter*, by demonstrating that exclusion from the regime constitutes a substantial interference with the exercise and fulfillment of a protected right (*Dunmore*, at para. 25).
3. It must be determined whether the state can truly be held accountable for any inability to exercise the right or freedom in question (*Dunmore*, at para. 26).

These criteria are directed at ensuring that the necessary conditions for making out virtually any *Charter* claim are in place. To begin with, the claim must be grounded in an appropriate *Charter* right. That is, it must be grounded in a substantive right outside of s. 15, rather than in exclusion from a statutory regime itself, which exclusion could at best

la *Charte*. Sous cet angle, le par. 15(1) constitue peut-être la disposition au regard de laquelle il convient d'examiner certaines plaintes de non-inclusion comme telles.

Cependant, il ne faut pas conclure de ce qui précède que l'examen des demandes reprochant le caractère non-inclusif d'une mesure législative cadrerait mal avec la protection prévue par d'autres droits garantis par la *Charte* et expressément énumérés dans celle-ci. Comme le mentionne mon collègue, le fait d'exclure totalement un groupe du champ d'application d'un régime légal protégeant un droit donné peut, dans certaines circonstances, porter une atteinte telle à ce droit que c'est alors essentiellement le droit substantiel qui est violé plutôt que le droit à l'égalité garanti par le par. 15(1).

Dans l'arrêt *Dunmore*, on a énoncé les critères de validité des plaintes de non-inclusion présentées en vertu de la *Charte*, en dehors du contexte de l'art. 15. Je suis d'avis que ces critères, qui sont énoncés ci-après, sont respectés en l'espèce.

1. L'argument doit reposer sur une liberté ou un droit fondamental garanti par la *Charte*, plutôt que sur l'accès à un régime légal précis (*Dunmore*, par. 24).
2. Pour que le tribunal puisse conclure à une obligation positive prévue par la *Charte*, il doit exister une preuve appropriée, démontrant que l'exclusion du régime légal crée une entrave substantielle à l'exercice du droit protégé (*Dunmore*, par. 25).
3. Il faut déterminer si l'État peut vraiment être tenu responsable de toute incapacité d'exercer la liberté ou le droit fondamental en question (*Dunmore*, par. 26).

Ces critères permettent de s'assurer que sont réunies les conditions de validité nécessaires d'une demande fondée sur la *Charte*, et ce dans pratiquement tous les cas. Tout d'abord, la demande doit être fondée sur un droit approprié garanti par la *Charte*, à savoir un droit substantiel prévu par une autre disposition que l'art. 15, plutôt que sur la simple

364

365

implicate the equality guarantee. Beyond this, however, all successful *Charter* claims require that the claimant establish both that his or her right has been interfered with and that it is the government that is responsible for such interference. The second and third criteria are directed at establishing the presence of these two conditions. While establishing their presence is often a relatively straightforward matter in cases where it is the infringement of a negative right that is claimed — one must simply be able to point to a positive government action that infringes the right or freedom — the case is somewhat different here. Because claims based upon underinclusion essentially call upon the courts to find a positive obligation on the part of government to actively secure fulfilment of a *Charter* right, it would be both extremely difficult (if not impossible) for claimants to point to some positive state act that constitutes an interference with their *Charter* rights, and inappropriate to expect this of them. Instead, their claim will essentially be grounded in a lack of effective state action. We must be sensitive to this difference in conducting our analysis of the criteria. With this in mind, I will now consider each of them in turn.

A. *Is the Claim Grounded in an Appropriate Charter Right?*

366

In *Dunmore*, this Court distinguished underinclusion cases that are superficially similar such as *Haig*, *supra*, and *Native Women's Assn. of Canada v. Canada*, [1994] 3 S.C.R. 627 (“*NWAC*”), on the basis that the *Charter* claims made in the latter cases constituted nothing more than a demand for access to a particular statutory regime (at para. 24):

[I]n *Haig*, the majority of this Court held that “(a) government is under no constitutional obligation to extend (a referendum) to anyone, let alone to everyone”, and further that “(a) referendum as a platform of expression is . . . a matter of legislative policy and not of

exclusion d’un régime légal, exclusion qui tout au plus ferait intervenir la garantie d’égalité. Outre cela, toutefois, pour que la demande fondée sur la *Charte* soit accueillie, l’intéressé doit établir à la fois qu’on a porté atteinte au droit qu’il invoque et que l’État est responsable de cette atteinte. Les deuxième et troisième critères visent à s’assurer du respect de ces deux exigences. Dans les cas où le demandeur plaide la violation d’un droit négatif, il est souvent relativement simple de prouver le respect de ces exigences, puisqu’il suffit alors au demandeur d’être en mesure d’indiquer la mesure gouvernementale concrète qui contrevient à la liberté ou au droit invoqué. Nous sommes par contre ici en présence d’une situation assez différente. Puisque, dans le cadre d’une plainte de non-inclusion, on demande essentiellement au tribunal de conclure que le gouvernement avait l’obligation positive de garantir activement le respect d’un droit reconnu par la *Charte*, il serait d’une part extrêmement difficile (voire impossible) pour le demandeur de faire état de quelque mesure étatique concrète portant atteinte aux droits que lui garantit la *Charte* et, d’autre part, déraisonnable de s’attendre à ce qu’il le fasse. L’action du demandeur reprochera plutôt essentiellement l’absence de mesure étatique efficace. Nous devons être conscients de cette distinction dans notre analyse fondée sur ces critères. À la lumière de ces remarques, je vais maintenant examiner ces critères à tour de rôle.

A. *L’argument repose-t-il sur un droit approprié garanti par la Charte?*

Dans l’arrêt *Dunmore*, précité, par. 24, la Cour a distingué le pourvoi dont elle était saisie d’affaires de non-inclusion en apparence semblables, comme les arrêts *Haig*, précité, et *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627 (« *AFAC* »), en affirmant que les demandes fondées sur la *Charte* présentées dans ces arrêts n’étaient rien d’autre que des demandes d’accès à un régime légal particulier :

[D]ans *Haig*, la majorité de la Cour conclut qu’un « gouvernement n’a aucune obligation constitutionnelle d’offrir (un référendum) à qui que ce soit, et encore moins à tous » et qu’un « référendum en tant que tribune pour favoriser l’expression relève (. . .) de la politique

constitutional law” (p. 1041 (emphasis in original)). Similarly, in *NWAC*, the majority of this Court held that “[i]t cannot be claimed that NWAC has a constitutional right to receive government funding aimed at promoting participation in the constitutional conferences” (p. 654). In my view, the appellants in this case do not claim a constitutional right to general inclusion in [a statutory regime], but simply a constitutional freedom to organize a trade association. This freedom to organize exists independently of any statutory enactment

The instant appeal is also distinguishable from *Haig* and *NWAC*, and on all fours with *Dunmore* itself, in this respect.

Though it is true that the claimants in the present case attack the underinclusiveness of the regulations under the *Social Aid Act* under s. 15 on the basis that exclusion from the statutory regime on a prohibited ground in itself constitutes an affront to human dignity, their s. 7 claim is entirely independent of this. Under s. 7, their claim is not that exclusion from the statutory regime is illicit *per se*, but that it violates their self-standing right to security of the person (and potentially their right to life as well). As in *Dunmore*, this right exists independently of any statutory enactment.

The distinction between the s. 7 claim and the s. 15 claim can be illustrated as follows: if it were the case that the claimants could meet their basic needs through means outside of the *Social Aid Act* — for instance through an independent government program providing for subsidized housing, food vouchers, etc., in exchange for the performance of works of public service — their s. 7 claim would entirely disappear, but their s. 15 claim would potentially remain intact inasmuch as it would still be open to them to argue that being forced to resort to these alternative means somehow violated their human dignity. The problem in this case, by way of contrast, is that exclusion from this statutory regime effectively excludes the claimants from any real possibility of having their basic needs met through any means whatsoever. Thus, it is not exclusion from the particular statutory regime that is at stake but, more

législative et non du droit constitutionnel » (p. 1041 (souligné dans l’original)). De même, dans *AFAC*, la majorité de la Cour conclut : « (o)n ne saurait prétendre que l’AFAC a, en vertu de la Constitution, le droit de recevoir des deniers publics pour promouvoir sa participation aux conférences constitutionnelles » (p. 654). J’estime que les appelants en l’espèce ne revendiquent pas un droit constitutionnel à l’inclusion générale dans [un régime légal], mais simplement la liberté constitutionnelle de former une association syndicale. Cette liberté existe indépendamment de tout texte législatif

Le présent pourvoi peut lui aussi être distingué des arrêts *Haig* et *AFAC*, mais il correspond en tous points à l’arrêt *Dunmore* sur cette question.

Bien qu’il soit exact que, en l’espèce, les demandeurs contestent le caractère non-inclusif du règlement d’application de la *Loi sur l’aide sociale* en vertu de l’art. 15 au motif que le fait d’être exclu du régime légal pour un motif de distinction illicite en soi constitue un affront à la dignité humaine, l’argument qu’ils présentent en application de l’art. 7 repose sur un fondement tout à fait distinct. En effet, ils ne prétendent pas, dans cet argument, que leur exclusion du régime légal est en soi illicite, mais qu’elle contrevient à leur droit autonome à la sécurité de leur personne (et peut-être aussi à leur droit à la vie). Tout comme dans l’arrêt *Dunmore*, il s’agit d’un droit qui existe indépendamment de tout texte législatif.

On peut illustrer ainsi la distinction qui existe entre la demande fondée sur l’art. 7 et celle fondée sur l’art. 15 : si le demandeur était en mesure de subvenir à ses besoins essentiels par d’autres moyens que ceux prévus par la *Loi sur l’aide sociale* — par exemple, grâce à un programme gouvernemental distinct offrant des subventions au logement, des bons d’alimentation et autres mesures du genre, en contrepartie de l’exécution de travaux communautaires — sa demande fondée sur l’art. 7 perdrait toute justification, mais celle basée sur l’art. 15 pourrait demeurer valable dans la mesure où il lui serait toujours loisible de plaider que le fait d’avoir été contraint de recourir à ces solutions de rechange a, d’une certaine manière, porté atteinte à sa dignité humaine. À l’opposé, le problème en l’espèce est que l’exclusion des demandeurs du régime légal les prive effectivement de toute possibilité concrète de

367

368

basically, the claimants' fundamental rights to security of the person and life itself.

B. *Is there a Sufficient Evidentiary Basis to Establish that Exclusion from the Social Aid Act Substantially Interfered with the Fulfilment and Exercise of the Claimants' Fundamental Right to Security of the Person?*

369

In order to address adequately the question that is posed here, we must first be clear about what would be sufficient to constitute the required evidentiary basis. In *Dunmore*, *supra*, at para. 25, Bastarache J. stated the requirement as follows:

[T]he evidentiary burden in these cases is to demonstrate that exclusion from a statutory regime permits a substantial interference with the exercise of protected s. 2(d) activity. Such a burden was implied by Dickson C.J. in the *Alberta Reference* . . . where he stated that positive obligations may be required "where the absence of government intervention may in effect substantially impede the enjoyment of fundamental freedoms" (p. 361). [Emphasis deleted.]

For clarity, Bastarache J. went on to add that "[t]hese dicta do not require that the exercise of a fundamental freedom be impossible, but they do require that the claimant seek more than a particular channel for exercising his or her fundamental freedoms" (para. 25 (emphasis added)).

370

In view of this, one must avoid placing undue emphasis on whatever (often remote) possibility there might have been that the claimants could have satisfied their basic needs through private means, whether in the open market or with the assistance of other private actors such as family members or charitable groups. There is simply no requirement that they prove they exhausted all other avenues of relief before turning to public assistance. On the contrary, all that is required is that the claimants show that the lack of government intervention "substantially impede[d]" the enjoyment of their s. 7 rights. This requirement is best put in language that mirrors that

pourvoir à leurs besoins essentiels. Par conséquent, ici, ce qui est en jeu n'est pas l'exclusion du régime légal concerné mais, essentiellement, les droits fondamentaux des demandeurs à la sécurité de leur personne et à la vie même.

B. *La preuve permet-elle d'établir que l'exclusion des demandeurs du champ d'application de la Loi sur l'aide sociale a substantiellement entravé l'exercice par ceux-ci de leur droit fondamental à la sécurité de leur personne?*

Pour être en mesure d'examiner adéquatement la question qui se soulève à cette étape-ci, nous devons d'abord indiquer clairement ce qui constitue une preuve suffisante. Dans l'arrêt *Dunmore*, précité, par. 25, le juge Bastarache a exprimé ainsi l'exigence applicable à cet égard :

La charge de preuve consiste [. . .] à démontrer que l'exclusion du régime légal permet une entrave substantielle à l'exercice de l'activité protégée par l'al. 2b). Cette charge ressort implicitement de la remarque du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* [. . .] selon laquelle des obligations positives peuvent être nécessaires lorsque « l'absence d'intervention gouvernementale est effectivement susceptible de porter atteinte sensiblement à la jouissance de libertés fondamentales » (p. 361). [Soulignements supprimés.]

Par souci de clarté, le juge Bastarache a ajouté ceci : « [c]es observations ne disent pas que l'exercice d'une liberté fondamentale doit être impossible, mais que le demandeur doit rechercher davantage qu'une voie particulière pour l'exercice de ses libertés fondamentales » (par. 25 (je souligne)).

Compte tenu de ce qui précède, il faut éviter d'accorder trop d'importance à la possibilité (souvent lointaine) que les demandeurs auraient pu satisfaire à leurs besoins essentiels au moyen de ressources privées, soit en exploitant les possibilités du marché du travail soit en recourant à l'aide d'autres intervenants privés comme des membres de leur famille ou des œuvres de bienfaisance. Ils ne sont absolument pas tenus de prouver qu'ils ont épuisé tous les autres moyens de subsistance avant de faire appel à l'aide sociale. Au contraire, il leur suffit d'établir que l'absence d'intervention de l'État « [a] port[é] atteinte sensiblement » à la jouissance des droits

used by L'Heureux-Dubé J. in *Haig, supra*, that the claimants must show that government intervention was necessary in order to render their s. 7 rights meaningful.

There is ample evidence in this case that the legislated exclusion of young adults from the full benefits of the social assistance regime substantially interfered with their s. 7 rights, in particular their right to security of the person. Welfare recipients under the age of 30 were allowed \$170/month. The various remedial programs put in place in 1984 simply did not work: a startling 88.8 percent of the young adults who were eligible to participate in the programs were unable to increase their benefits to the level payable to adults 30 and over. In these conditions, the physical and psychological security of young adults was severely compromised during the period at issue. This was compellingly illustrated by the appellant's own testimony and by that of her four witnesses: a social worker, a psychologist, a dietician and a community physician. The sizeable volume of the appellant's record prohibits an exhaustive exposé of the dismal conditions in which many young welfare recipients lived. I will nevertheless outline the evidence illustrating how the exclusion of young adults from the full benefits of the social assistance regime amounted to a substantial interference with their fundamental right to security of the person and drove them to resort to other demeaning and often dangerous means to ensure their survival.

On \$170/month, paying rent is impossible. Indeed, in 1987, the rent for a bachelor apartment in the Montreal Metropolitan Area was approximately \$237 to \$412/month, depending on the location. Two-bedroom apartments went for about \$368 to \$463/month. As a result, while some welfare

que leur garantit l'art. 7. La meilleure façon de formuler cette exigence consiste à s'inspirer des termes utilisés par le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Haig*, précité, et de dire que les demandeurs doivent démontrer que l'intervention du gouvernement était nécessaire pour donner effet aux droits que leur garantit l'art. 7.

En l'espèce, la preuve établit amplement que le fait, dans le texte de loi, d'avoir exclu les jeunes adultes du plein bénéfice des avantages du régime d'aide sociale a porté substantiellement atteinte aux droits que leur garantit l'art. 7, tout particulièrement le droit à la sécurité de leur personne. Les bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans touchaient 170 \$ par mois. Les divers programmes de rattrapage mis en place en 1984 ne fonctionnaient tout simplement pas : un pourcentage renversant (88,8 p. 100) des jeunes adultes qui y étaient admissibles n'arrivaient pas à toucher le niveau de prestations payables aux bénéficiaires de 30 ans et plus. Dans ces conditions, la sécurité physique et psychologique des jeunes adultes a été sérieusement compromise au cours de la période en question. Cette constatation a été illustrée de façon convaincante par le témoignage de l'appelante et celui de ses quatre témoins : un travailleur communautaire, une psychologue, une diététiste et une médecin spécialisée en santé communautaire. Compte tenu de l'ampleur considérable du dossier produit par l'appelante, il n'est pas possible de dresser un tableau exhaustif des conditions épouvantables dans lesquelles vivaient de nombreux jeunes bénéficiaires d'aide sociale. Je vais néanmoins faire état de certains éléments de preuve illustrant en quoi l'exclusion des jeunes adultes du plein bénéfice du régime d'aide sociale constituait une atteinte substantielle à leur droit fondamental à la sécurité de leur personne et les contraignait à recourir à d'autres moyens dégradants et souvent dangereux pour assurer leur subsistance.

Avec une somme de 170 \$ par mois, il est impossible de se payer un loyer. De fait, en 1987, le loyer mensuel d'un studio dans la région métropolitaine de Montréal oscillait approximativement de 237 \$ à 412 \$, selon l'endroit où il était situé. Celui des appartements comptant deux chambres à

recipients were able to live with parents, many became homeless. During the period at issue, it is estimated that over 5 000 young adults lived on the streets of the Montreal Metropolitan Area. Arthur Sandborn, a social worker, testified that young welfare recipients would often combine their funds and share a small apartment. After paying rent however, very little money was left to pay for the other basic necessities of life, including hot water, electricity and food. No telephone meant further marginalization and made job hunting very difficult, as did the inability to afford suitable clothes and transportation.

(1) Interference with Physical Security of the Person

373

The exclusion of welfare recipients under the age of 30 from the full benefits of the social assistance regime severely interfered with their physical integrity and security. First, there are the health risks that flow directly from the dismal living conditions that \$170/month afford. Obviously, the inability to pay for adequate clothing, electricity, hot water or, in the worst cases, for any shelter whatsoever, dramatically increases one's vulnerability to such ailments as the common cold or influenza. According to Dr. Christine Colin, persons living in poverty are six times more likely to develop diseases like bronchial infections, asthma and emphysema than persons who live in decent conditions. Dr. Colin also testified that the poor not only develop more health problems, but are also more severely affected by their ailments than those who live in more favourable conditions.

374

Second, the malnourishment and undernourishment of young welfare recipients also result in a

coucher variait de 368 \$ à 463 \$. Par conséquent, alors que certains bénéficiaires d'aide sociale ont été en mesure d'habiter chez leurs parents, bon nombre d'entre eux sont devenus des sans-abri. Au cours de la période en cause, on estime que plus de 5 000 jeunes adultes vivaient dans les rues de la région métropolitaine de Montréal. Monsieur Arthur Sandborn, travailleur communautaire, a témoigné que les jeunes prestataires mettaient souvent leur argent en commun et partageaient un petit appartement. Toutefois, après avoir payé le loyer, il ne leur restait que très peu d'argent pour se procurer les autres choses essentielles, notamment l'eau chaude, l'électricité et la nourriture. De plus, le fait qu'ils n'avaient pas le téléphone exacerbait leur marginalisation et compliquait grandement la recherche d'un emploi, tout comme le fait qu'ils n'avaient pas les moyens de se vêtir convenablement et de se déplacer.

(1) Atteinte à la sécurité physique de la personne

L'exclusion des bénéficiaires de moins de 30 ans du groupe admissible au plein montant des prestations d'aide sociale a porté gravement atteinte à leur intégrité physique et à la sécurité de leur personne. Premièrement, qu'il suffise de mentionner les risques pour la santé qui découlent directement de la situation d'indigence que crée une prestation mensuelle de 170 \$. De toute évidence, l'incapacité de se payer des vêtements convenables, l'électricité, l'eau chaude ou, dans les pires cas, un toit, accroît énormément la vulnérabilité d'une personne aux maladies comme le rhume ou la grippe. Selon le D^r Christine Colin, les personnes qui vivent dans la pauvreté sont six fois plus susceptibles de contracter des maladies comme les bronchites, l'asthme et l'emphysème que celles qui vivent dans des conditions convenables. Le D^r Colin a également témoigné que non seulement les personnes pauvres éprouvent-elles plus de problèmes de santé, mais elles sont aussi plus sévèrement affectées par leur maladie que celles vivant dans des conditions plus favorables.

Deuxièmement, la malnutrition et la sous-alimentation des jeunes bénéficiaires d'aide sociale

plethora of health problems. In 1987, the cost of proper nourishment for a single person was estimated at \$152/month, that is 89 percent of the \$170/month allowance. Jocelyne Leduc-Gauvin, a dietician, gave detailed evidence of the effects of poor and insufficient nourishment. Malnourished young adults suffer from lethargy and from various chronic problems such as obesity, anxiety, hypertension, infections, ulcers, fatigue and an increased sensitivity to pain. Malnourished women are prone to gynecological disorders, high rates of miscarriage and abnormal pregnancies. Children born to malnourished mothers tend to be smaller and are often afflicted by congenital deficiencies such as poor vision and learning disorders. Like many welfare recipients under the age of 30, the appellant suffered the consequences of malnutrition. As noted by Ms. Leduc-Gauvin, there is a sad irony in the fact that those who were left to fend for themselves on a lean \$170/month — young adults aged 18 to 29 — in fact required a higher daily intake of calories and nutrients than older adults.

In order to eat, many young welfare recipients benefited from food banks, soup kitchens and like charitable organizations. But since these could not be relied upon consistently other avenues had to be pursued. While some resorted to theft, others turned to prostitution. Dumpsters and garbage cans were scavenged in search of edible morsels of food, exposing the hungry youths to the risks of food poisoning and contamination. In one particular case reported by Mr. Sandborn, two young adults paid a restaurateur \$10/month for the right to sit in his kitchen and eat whatever patrons left in their plates.

(2) Interference with Psychological Security of the Person

The psychological and social consequences of being excluded from the full benefits of the social

se traduisent également par une pléthore de problèmes de santé. En 1987, on évaluait le coût d'une bonne alimentation pour une personne seule à 152 \$ par mois, soit 89 p. 100 de la prestation mensuelle de 170 \$. Jocelyne Leduc-Gauvin, diététiste, a déposé en détail sur les effets d'une alimentation insuffisante et carentielle. Les jeunes adultes victimes de malnutrition souffrent de léthargie et de divers problèmes chroniques tels que l'obésité, l'anxiété, l'hypertension, les infections, les ulcères, la fatigue et la sensibilité accrue à la douleur. Les femmes dénutries sont plus vulnérables aux troubles gynécologiques et elles ont un taux élevé de fausses couches et des grossesses anormales. Les enfants de ces femmes ont tendance à être plus petits et souffrent souvent de problèmes congénitaux comme une mauvaise vue et des troubles d'apprentissage. À l'instar de nombreux prestataires de moins de 30 ans, l'appelante souffrait des conséquences de la malnutrition. Comme l'a souligné M^{me} Leduc-Gauvin, il est tristement ironique que les personnes qui étaient appelées à se débrouiller avec une maigre prestation mensuelle de 170 \$ — les jeunes adultes âgés de 18 à 29 ans — avaient en fait besoin d'un apport quotidien calorique et nutritif plus élevé que leurs aînées.

Afin de se nourrir, de nombreux jeunes prestataires ont fait appel aux banques d'alimentation, soupes populaires et autres organisations de bienfaisance du genre. Cependant, comme il n'était pas possible de recourir systématiquement à ces ressources, d'autres moyens devaient être envisagés. Certains se sont tournés vers le vol, d'autres vers la prostitution. De jeunes affamés fouillaient les bennes à rebuts et les poubelles à la recherche de restes comestibles, s'exposant ainsi à des risques d'intoxication alimentaire et de contamination. Monsieur Sandborn a signalé le cas de deux jeunes adultes qui versaient à un restaurateur la somme de 10 \$ par mois pour avoir le droit de s'asseoir dans la cuisine du restaurant et de manger ce que les clients avaient laissé dans leurs assiettes.

(2) Atteinte à la sécurité psychologique de la personne

Les conséquences psychologiques et sociales de l'exclusion des jeunes adultes du plein bénéfice du

assistance regime were equally devastating. The hardships and marginalization of poverty propel the individual into a spiral of isolation, depression, humiliation, low self-esteem, anxiety, stress and drug addiction. According to a 1987 enquiry by Santé Québec, one out of five indigent young adults attempted suicide or had suicidal thoughts. The situation was even more alarming among homeless youths in Montreal, 50 percent of whom reportedly attempted to take their own lives.

régime d'aide sociale étaient également dévastatrices. Les privations et la marginalisation rattachées à la pauvreté engagent la personne dans un engrenage d'isolement, de dépression, d'humiliation, de faible estime de soi, d'anxiété, de stress et de pharmacodépendance. Selon une enquête effectuée en 1987 par Santé Québec, un jeune adulte nécessiteux sur cinq a tenté de se suicider ou pensé à le faire. La situation était encore plus alarmante chez les jeunes sans-abri de Montréal, dont 50 p. 100 auraient, a-t-on rapporté, tenté de s'enlever la vie.

377

In my view, this evidence overwhelmingly demonstrates that the exclusion of young adults from the full benefits of the social assistance regime substantially interfered with their fundamental right to security of the person and, at the margins, perhaps with their right to life as well. Freedom from state interference with bodily or psychological integrity is of little consolation to those who, like the claimants in this case, are faced with a daily struggle to meet their most basic bodily and psychological needs. To them, such a purely negative right to security of the person is essentially meaningless: theirs is a world in which the primary threats to security of the person come not from others, but from their own dire circumstances. In such cases, one can reasonably conclude that positive state action is what is required in order to breathe purpose and meaning into their s. 7 guaranteed rights.

À mon avis, la preuve démontre de façon irrésistible que l'exclusion des jeunes adultes du plein bénéfice du régime d'aide sociale a porté substantiellement atteinte à leur droit fondamental à la sécurité de leur personne et peut-être même, dans certains cas extrêmes, à leur droit à la vie. Le droit de ne pas être victime d'atteintes par l'État à leur intégrité physique ou psychologique est une bien mince consolation pour les personnes qui, comme les demandeurs en l'espèce, doivent quotidiennement lutter pour subvenir à leurs besoins physiques et psychologiques les plus élémentaires. Pour eux, un tel droit purement négatif à la sécurité de la personne est essentiellement sans effet : dans leur monde, les menaces à la sécurité de leur personne ne viennent pas principalement d'autrui, mais bien des circonstances extrêmement difficiles dans lesquelles ils vivent. Dans ces cas, il est raisonnablement possible de conclure qu'une intervention concrète de l'État est nécessaire pour donner sens et effet aux droits garantis par l'art. 7.

C. Can the State Be Held Accountable for the Claimants' Inability to Exercise their Section 7 Rights?

C. L'État peut-il être tenu responsable de l'incapacité des demandeurs à exercer les droits que leur garantit l'art. 7?

378

In one sense, there appears to be considerable overlap between this third criterion for making out a successful underinclusion claim and the second criterion just discussed. In fact, once one establishes in accordance with the second criterion that a claimant's fundamental rights cannot be effectively exercised without government intervention, it is difficult to see what more would be required in order to demonstrate state accountability.

D'un certain point de vue, ce troisième critère applicable pour établir le bien-fondé d'une plainte de non-inclusion semble, dans une large mesure, faire double emploi avec le deuxième critère que je viens d'examiner. En fait, dès que le demandeur a établi, conformément à ce deuxième critère, qu'il ne peut exercer ses droits fondamentaux de façon effective sans une intervention du gouvernement, il est difficile d'imaginer ce qu'il faut de plus pour démontrer la responsabilité de l'État.

The absence of a direct, positive action by the state may appear to create particular problems of causation. Of course, state accountability in this context cannot be conceived of along the same lines of causal responsibility as where there is affirmative state action that causally contributes to, and in some cases even determines, the infringement. By contrast, positive rights are violable by mere inaction on the part of the state. This may mean that one should not search for the same kind of causal nexus tying the state to the claimants' inability to exercise their fundamental freedoms. Such a nexus could only ever be established by pointing to some positive state action giving rise to the claimants' aggrieved condition. While this focus on state action is appropriate where one is considering the violation of a negative right, it imports a requirement that is inimical to the very idea of positive rights.

Among the immediate implications of this is that the claimants in this case need not establish, in order to satisfy the third criterion, that the state can be held causally responsible for the socio-economic environment in which their s. 7 rights were threatened, nor do they need to establish that the government's inaction worsened their plight. Here, as in all claims asserting the infringement of a positive right, the focus is on whether the state is under an obligation of performance to alleviate the claimants' condition, and not on whether it can be held causally responsible for that condition in the first place.

All of which indicates that government accountability in the context of claims of underinclusion is to be understood simply in terms of the existence of a positive state obligation to redress conditions for which the state may or may not be causally responsible. On this view, the third criterion serves the purpose of ensuring not only that government intervention is needed to secure the effective exercise of a claimant's fundamental rights or freedoms, but also that it is obligatory. This accords with much of the dicta in *Dunmore* explaining how it is

L'absence d'une mesure concrète et directe de l'État peut sembler créer certains problèmes en ce qui concerne la causalité. Il est évident que, dans le présent contexte, la responsabilité de l'État ne peut être considérée selon les paramètres ordinaires de responsabilité causale applicables lorsqu'il existe une mesure étatique concrète qui contribue causalement à l'atteinte ou même, dans certaines situations, constitue cette atteinte. À l'opposé, les droits positifs peuvent être violés par simple inaction de l'État. Cela peut vouloir dire qu'il ne faut pas rechercher le même type de lien de causalité rattachant l'État à l'incapacité des demandeurs d'exercer leurs libertés fondamentales. Un tel lien ne pourrait être établi qu'en trouvant une mesure étatique concrète ayant donné naissance au préjudice subi par les demandeurs. Bien qu'il soit approprié de s'attacher à déterminer l'existence ou non d'une mesure étatique lorsqu'on s'interroge sur la violation d'un droit négatif, une telle démarche a pour effet d'introduire une exigence incompatible avec la notion même de droits positifs.

Cette situation a notamment comme conséquence immédiate en l'espèce que, pour satisfaire au troisième critère, les demandeurs n'ont pas à prouver que l'État peut être tenu causalement responsable de l'environnement socio-économique dans lequel les droits que leur garantit l'art. 7 ont été menacés, ni d'ailleurs que l'inaction de l'État a aggravé leur sort. Dans la présente affaire, comme dans toute demande reprochant la violation d'un droit positif, il s'agit d'abord et avant tout de déterminer si l'État a l'obligation d'agir pour soulager la situation pénible des demandeurs et non pas s'il était à l'origine, sur le plan causal, de cette situation.

Tout cela indique que, dans le contexte d'une plainte de non-inclusion, la responsabilité de l'État dépend simplement de l'existence d'une obligation étatique positive de remédier à une situation dont il pourrait ou non être causalement responsable. Selon ce point de vue, le troisième critère fait en sorte que non seulement l'intervention de l'État est nécessaire pour garantir l'exercice effectif des libertés et droits fondamentaux du demandeur, mais également qu'elle a un caractère obligatoire. Ce point de vue s'accorde avec la plupart des observations

379

380

381

possible for government accountability to be established, not only by underinclusion that “orchestrates” or “encourages” the violation of fundamental freedoms, but also by underinclusion that “sustains” the violation (*Dunmore*, at para. 26). In conceiving of state accountability in terms of the breach of a positive duty of performance, it becomes possible for the first time to recognize how underinclusive legislation can violate a fundamental right by effectively turning a blind eye to, or sustaining, independently existing threats to that right.

382

A focus on state obligation was also the driving force behind this Court’s finding in *Dunmore* that the government could be held accountable for the violation of the claimants’ s. 2(d) rights in that case. It led to the search for a “minimum of state action” (para. 28) that would bring the government within reach of the *Charter* by engaging s. 32. Ultimately, the minimum of state action was satisfied in *Dunmore* by the mere fact that the government had chosen to legislate over matters of association. In this Court’s view, that choice triggered a state obligation that invoked *Charter* scrutiny and removed any possibility of the state claiming lack of responsibility for the violation of associational rights (at para. 29):

Once the state has chosen to regulate a private relationship such as that between employer and employee . . . it is unduly formalistic to consign that relationship to a “private sphere” that is impervious to *Charter* review. As Dean P.W. Hogg has stated, “(t)he effect of the governmental action restriction is that there is a private realm in which people are not obliged to subscribe to ‘state’ values, and into which constitutional norms do not intrude. The boundaries of that realm are marked, not by an *a priori* definition of what is ‘private’, but by the absence of statutory or other governmental intervention” (see *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), at p. 34-27).

formulées dans l’arrêt *Dunmore* et explique comment la responsabilité de l’État peut être établie non seulement lorsqu’une mesure non inclusive « orchestre » ou « encourage » la violation de libertés fondamentales, mais également lorsqu’une telle mesure « tolère » la violation (*Dunmore*, par. 26). En considérant que la responsabilité de l’État peut découler de la violation d’une obligation positive d’agir, il devient pour la première fois possible de reconnaître comment une mesure législative non inclusive peut contrevenir à un droit fondamental en faisant abstraction de menaces pesant de façon indépendante sur ce droit, en d’autres termes en les tolérant.

L’existence d’une obligation étatique a également constitué le principal fondement de la conclusion de la Cour, dans l’arrêt *Dunmore*, selon laquelle l’État pouvait dans cette affaire être tenu responsable de la violation des droits garantis aux demandeurs par l’al. 2d). La Cour s’est en conséquence demandé s’il existait un « minimum d’action gouvernementale » (par. 28) ayant pour effet d’assujettir le gouvernement à la *Charte* par application de l’art. 32. En définitive, dans l’arrêt *Dunmore*, l’exigence relative au minimum d’action gouvernementale était respectée du seul fait que le gouvernement avait choisi de légiférer en matière d’association. De l’avis de la Cour, cette décision avait créé pour l’État une obligation susceptible de contrôle au regard de la *Charte* et avait écarté toute possibilité que l’État plaide l’absence de responsabilité à l’égard de la violation des droits d’association (au par. 29) :

Une fois que l’État a décidé de réglementer une relation d’ordre privé, comme celle entre employeur et employé, [. . .] il est trop formaliste d’assigner cette relation à un « domaine privé » qui échappe au contrôle fondé sur la *Charte*. Selon le doyen P.W. Hogg, [TRADUCTION] « l’effet de la restriction de l’action gouvernementale est qu’il existe un domaine privé à l’intérieur duquel les personnes ne sont pas obligées de souscrire aux valeurs de “l’État” et à l’intérieur duquel les normes constitutionnelles n’interviennent pas. Les limites de ce domaine sont établies non pas par une définition a priori de ce qui est “privé”, mais par l’absence d’intervention gouvernementale, législative ou autre » (voir *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), p. 34-27).

There can be no doubt that these dicta apply with equal force to the instant appeal.

The *Social Aid Act* is quite clearly directed at addressing basic needs relating to the personal security and survival of indigent members of society. It is almost a cliché that the modern welfare state has developed in response to an obvious failure on the part of the free market economy to provide these basic needs for everyone. Were it necessary, this Court could take judicial notice of this fact in assessing the relevance of the *Social Aid Act* to the claimants' s. 7 rights. As it happens, any such necessity is mitigated by the fact that s. 6 of the Act explicitly sets out its objective: to provide supplemental aid to those who fall below a subsistence level.

Additional support for the proposition that the *Social Aid Act* is directed at securing the interests that s. 7 of the *Charter* was meant to protect can be found in various statements made by the Quebec government in a policy paper that ultimately led to the reform of the social assistance regime in 1989, putting an end to the differential treatment between younger and older welfare recipients. This paper was published in 1987 by the government of Quebec, and signed by Pierre Paradis (the then Minister of Manpower and Income Security). It is entitled *Pour une politique de sécurité du revenu*. In it, the Quebec government unequivocally states that it [TRANSLATION] “recognizes its duty and obligation to provide for the essential needs of persons who are unable to work.” It then goes on to state that it must [TRANSLATION] “resolutely tackle the deficiencies” of the social assistance programs, which, it admits, “remain barriers to the autonomy and emancipation of welfare recipients”. On the same page, the government specifically identifies the difference in treatment between younger and older welfare recipients as such a deficiency, describing it as a [TRANSLATION] “problem”.

Il ne fait aucun doute que ces remarques s'appliquent au présent pourvoi et produisent le même effet.

La *Loi sur l'aide sociale* vise très clairement à répondre aux besoins essentiels des citoyens nécessiteux en matière de sécurité personnelle et de subsistance. C'est presque un lieu commun de dire que l'État providence moderne a vu le jour par suite de l'incapacité évidente du régime de la libre entreprise de pourvoir aux besoins essentiels de chacun. Si la chose était nécessaire, la Cour pourrait prendre connaissance d'office de ce fait dans l'appréciation de l'importance de la *Loi sur l'aide sociale* en ce qui concerne les droits garantis aux demandeurs par l'art. 7. Il se trouve que ce besoin est atténué par le fait que l'art. 6 de la Loi énonce expressément l'objectif de celle-ci : fournir une aide complémentaire aux personnes dont les moyens de subsistance sont inférieurs à un niveau donné.

Le bien-fondé de la proposition selon laquelle la *Loi sur l'aide sociale* vise à garantir les droits que l'art. 7 de la *Charte* est censé protéger est également étayé par diverses déclarations du gouvernement du Québec, qui sont consignées dans un énoncé de politique ayant abouti à la réforme du régime d'aide sociale en 1989, réforme qui a aboli la différence de traitement entre les jeunes bénéficiaires d'aide sociale et leurs aînés. Ce document, intitulé *Pour une politique de sécurité du revenu*, a été publié en 1987 par le gouvernement du Québec, sous la plume de M. Pierre Paradis (ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du Revenu à l'époque). Dans ce document, le gouvernement du Québec dit sans équivoque que « l'État se reconnaît le devoir et l'obligation de pourvoir aux besoins essentiels des personnes incapables au travail ». Il poursuit en affirmant qu'« [i]l faut [. . .] s'attaquer résolument aux failles » des programmes d'aide sociale « qui [. . .] demeurent autant d'entraves à l'autonomie et à l'émancipation du bénéficiaire ». Dans la même page, le gouvernement dit expressément que la différence de traitement entre les jeunes bénéficiaires et leurs aînés fait partie des déficiences du régime, la qualifiant de « problème ».

383

384

385

At the very least, these statements indicate that the *Social Aid Act* constituted an excursion into regulating the field of interests that generally fall within the rubric of s. 7 of the *Charter*. Legislative intervention aimed at providing for essential needs touching on the personal security and survival of indigent members of society is sufficient to satisfy whatever “minimum state action” requirement might be necessary in order to engage s. 32 of the *Charter*. By enacting the *Social Aid Act*, the Quebec government triggered a state obligation to ensure that any differential treatment or underinclusion in the provision of these essential needs did not run afoul of the fundamental rights guaranteed by the *Charter*, and in particular by s. 7. It failed to discharge this obligation. The evidence shows that the underinclusion of welfare recipients aged 18 to 29 under the *Social Aid Act* substantially impeded their ability to exercise their right to personal security (and potentially even their right to life). In the circumstances, I must conclude that this effective lack of government intervention constituted a violation of their s. 7 rights.

IV. The Principles of Fundamental Justice

386

Under most circumstances, it would now be necessary to determine whether this *prima facie* violation of the appellant’s s. 7 rights was “in accordance with the principles of fundamental justice”. Such an inquiry appears to have no application to this case for two reasons. First, my analysis indicates that the protection of positive rights is most naturally grounded in the first clause of s. 7, which provides a free-standing right to life, liberty and security of the person and makes no mention of the principles of fundamental justice. Moreover, as Lamer J. observed in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*, at p. 503 “the principles of fundamental justice are to be found in the basic tenets of our legal system. They do not lie in the realm of general public policy but in the inherent domain of the judiciary as guardian of the justice system.” But positive rights, by nature violable by mere inaction on the part of the state, do not bring the justice system into motion by empowering agents of the state to actively curtail

Ces déclarations indiquent à tout le moins que la *Loi sur l’aide sociale* constituait une incursion dans la réglementation de droits qui relèvent habituellement de l’art. 7 de la *Charte*. Une intervention législative destinée à pourvoir aux besoins essentiels des citoyens nécessiteux en matière de sécurité personnelle et de subsistance est suffisante pour satisfaire à toute condition d’application de l’art. 32 de la *Charte* qui requerrait l’existence d’un « minimum d’action gouvernementale ». En édictant la *Loi sur l’aide sociale*, le gouvernement du Québec a fait naître pour l’État l’obligation de s’assurer que toute différence de traitement ou non-inclusion concernant la prestation de ces services essentiels n’est pas incompatible avec les droits fondamentaux garantis par la *Charte*, tout particulièrement l’art. 7. Il ne s’est pas acquitté de cette obligation. La preuve démontre que la non-inclusion, dans la *Loi sur l’aide sociale*, des bénéficiaires d’aide sociale âgés de 18 à 29 ans a porté sensiblement atteinte à leur capacité d’exercer leur droit à la sécurité de leur personne (et peut-être même leur droit à la vie). Dans les circonstances, il me faut conclure que cette absence concrète d’intervention gouvernementale a constitué une violation des droits garantis par l’art. 7 à ces bénéficiaires.

IV. Les principes de justice fondamentale

Dans la plupart des cas, il serait maintenant nécessaire de se demander si cette atteinte à première vue aux droits garantis par l’art. 7 à l’appelante a été portée « en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Cet examen ne semble pas requis en l’espèce, et ce pour deux raisons. Premièrement, mon analyse révèle que la protection des droits positifs découle naturellement de la première partie de l’art. 7, qui reconnaît à chacun un droit autonome à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, sans faire mention des principes de justice fondamentale. En outre, comme l’a souligné le juge Lamer dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C.-B.*, p. 503, « les principes de justice fondamentale se trouvent dans les préceptes fondamentaux de notre système juridique. Ils relèvent non pas du domaine de l’ordre public en général, mais du pouvoir inhérent de l’appareil judiciaire en tant que gardien du système judiciaire ». Cependant, les droits positifs — susceptibles de violation par simple inaction de l’État — ne

the life, liberty and security of the person of individuals. The source of a positive rights violation is in the legislative process, which is of course itself quite distinct from the “inherent domain of the judiciary” and “the justice system” as it has been traditionally conceived. Indeed, the kinds of considerations that would serve to justify the decision to enact one form of protective legislation over another “lie in the realm of . . . public policy”, which this Court has specifically divorced from the principles of fundamental justice. The principles of fundamental justice therefore have little relevance in the present circumstances, which invoke the inherent domain of the legislature and not that of the justice system.

In view of this, any limitation that might be placed on the s. 7 right asserted in this case — if not in all cases where it is a positive right that is asserted — must be found, not in the principles of fundamental justice, but in the reasonable limits prescribed by law that can be justified in a free and democratic society. Accordingly, it is to s. 1 that we must turn.

V. Section 1 of the Charter

As is apparent from the above, there is an onerous burden placed on claimants who seek to establish a positive right violation under s. 7 of the *Charter*. Apart from the justiciability concern — which, though not an issue in this case, may at times present a significant obstacle in the way of finding such a violation — claimants are faced with the unenviable task of providing a sound evidentiary basis for the conclusion that their s. 7 rights are rendered essentially meaningless without active government intervention.

The difficulty faced by claimants in this regard is partially justified by the fact that, once a violation of s. 7 has been established and there is a shift in

font pas entrer en jeu le système judiciaire en habilitant des agents de l'État à restreindre activement les droits de certains individus à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne. La violation de droits positifs découle du processus législatif, lui-même évidemment très distinct « du pouvoir inhérent de l'appareil judiciaire » et du « système judiciaire » selon la conception traditionnelle de ces notions. De fait, les diverses considérations invoquées pour justifier la décision d'édicter une loi protectrice d'un certain type plutôt que d'un autre « relèvent [. . .] du domaine de l'ordre public », domaine que la Cour a expressément distingué des principes de justice fondamentale. Ces principes ont en conséquence peu de pertinence dans les présentes circonstances, qui sont l'apanage du législateur et non du système judiciaire.

Compte tenu de ce qui précède, la validité de toute limite susceptible de restreindre le droit garanti par l'art. 7 qui est revendiqué dans la présente affaire — voire dans toutes celles où un droit positif est invoqué — doit être appréciée au regard non pas des principes de justice fondamentale, mais plutôt de la question de savoir s'il s'agit d'une limite qui est raisonnable et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. En conséquence, nous allons procéder à l'examen fondé sur l'article premier.

V. L'article premier de la Charte

Il ressort clairement de ce qui précède qu'une lourde tâche attend les demandeurs qui tentent d'établir, au regard de l'art. 7 de la *Charte*, la violation d'un droit positif. Indépendamment de la question de la justiciabilité — qui, bien qu'elle ne se pose pas en l'espèce, peut à l'occasion constituer un obstacle important à la conclusion qu'il existe une telle violation —, les demandeurs ont la tâche peu enviable d'apporter des éléments de preuve suffisamment solides pour permettre au tribunal de conclure que les droits que leur garantit l'art. 7 sont essentiellement inefficaces sans intervention active de l'État.

La difficulté à laquelle se heurte les demandeurs à cet égard s'explique en partie par le fait que le gouvernement doit s'acquitter d'une tâche aussi lourde

387

388

389

the burden of showing that the violation is demonstrably justified as a reasonable limit prescribed by law, a similarly onerous task awaits the government. Lamer C.J.'s comments in *G. (J.)*, *supra*, at para. 99, indicate why this must be so:

Section 7 violations are not easily saved by s. 1. . . This is so for two reasons. First, the rights protected by s. 7 — life, liberty, and security of the person — are very significant and cannot ordinarily be overridden by competing social interests. Second, rarely will a violation of the principles of fundamental justice . . . be upheld as a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society.

Of course, only the first of these two rationales applies to the case at bar. Since there is no need to find that the violation of a positive right under s. 7 accords with the principles of fundamental justice, the second rationale does not come into play. To that extent, the violation of such a right may be somewhat easier to justify under s. 1. Still, the rights enshrined in s. 7, whether positive or negative, are of sufficient importance that they “cannot ordinarily be overridden by competing social interests”.

390 There are, in addition, more general constraints on s. 1 justification discussed above, such that a limitation on *Charter* rights under that section will only be justified where it furthers the values at which the rights are themselves directed. These constraints magnify the difficulty of the government's task in showing that the impugned violation is justified.

391 In this case, the legislated differential treatment, or underinclusion, is purportedly directed at: (1) preventing the attraction of young adults to social assistance; and (2) facilitating their integration into the workforce by encouraging participation in the employment programs. Insofar as either of these “double objectives” is understood as being

dès qu'une violation de l'art. 7 a été établie et qu'il y a déplacement de la charge de la preuve obligeant l'État à montrer qu'il s'agit d'une violation dont la justification peut se démontrer en tant que limite raisonnable prescrite par une règle de droit. Les commentaires suivants du juge en chef Lamer dans l'arrêt *G. (J.)*, précité, par. 99, indiquent pourquoi il doit en être ainsi :

Il n'est pas facile de sauver une atteinte à l'art. 7 par application de l'article premier [. . .] Deux raisons expliquent ceci. D'abord, les intérêts protégés par l'art. 7 — la vie, la liberté et la sécurité de la personne — revêtent une grande importance et généralement, des exigences sociales concurrentes ne pourront prendre le pas sur eux. Ensuite, le non-respect des principes de justice fondamentale [. . .] sera rarement reconnu comme une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Il va de soi que seule la première de ces deux raisons s'applique en l'espèce. Comme il n'est pas nécessaire de décider si la violation d'un droit positif garanti par l'art. 7 est conforme aux principes de justice fondamentale, la deuxième raison n'entre pas en jeu. Dans cette mesure la violation d'un tel droit pourrait être un peu plus facile à justifier au regard de l'article premier. Néanmoins, les droits consacrés à l'art. 7 — qu'il s'agisse de droits positifs ou de droits négatifs — sont à ce point importants que, « généralement, des exigences sociales concurrentes ne pourront prendre le pas sur eux ».

De plus, comme on l'a vu précédemment, des contraintes plus générales s'appliquent à la justification requise par l'article premier, de sorte que, suivant cette disposition, la limitation de droits garantis par la *Charte* ne sera justifiée que si elle sert les valeurs qui sous-tendent ces droits. Ces contraintes accentuent la difficulté à laquelle se heurte le gouvernement lorsqu'il doit justifier la violation contestée.

En l'occurrence, la différence de traitement — ou non-inclusion — prévue par la loi est censée : (1) prévenir l'effet d'attraction du régime d'aide sociale sur les jeunes adultes; (2) favoriser l'intégration de ces derniers dans la population active en encourageant leur participation aux programmes d'emploi. Dans la mesure où l'un ou l'autre de ces « deux

principally driven by cost considerations, it would fail (barring cases of prohibitive cost) to be pressing and substantial. However, it is possible to frame these objectives in such a way as to ensure that they are properly adapted to the justificatory analysis under s. 1 by focusing instead on their long-term tendency to promote the liberty and inherent dignity of young people. Thus framed, they might indeed satisfy the “pressing and substantial objective” requirement under *Oakes*.

The problem, in my view, is that subsequent stages of the *Oakes* analysis raise doubts concerning the appropriateness of framing the objectives in this manner. For example, it is difficult to accept that denial of the basic means of subsistence is rationally connected to values of promoting the long-term liberty and inherent dignity of young adults. Indeed, the long-term importance of continuing education and integration into the workforce is undermined where those at whom such “help” is directed cannot meet their basic short-term subsistence requirements. Without the ability to secure the immediate needs of the present, the future is little more than a far-off possibility, remote both in perception and in reality. We have already seen, for example, how the inability to afford a telephone, suitable clothes and transportation makes job hunting difficult if not impossible. More drastically, inadequate food and shelter interfere with the capacity both for learning as well as for work itself. There appears, therefore, to be little rational connection between the objectives, as tentatively framed, and the means adopted in pursuit of those objectives.

Moreover, I agree with Bastarache J.’s finding that those means were not minimally impairing in a number of ways: (1) not all of the programs provided participants with a full top-up to the basic level; (2) there were temporal gaps in the availability of the various programs to willing participants; (3) some of the most needy welfare recipients — the illiterate and severely undereducated — could not participate

objectifs » serait inspiré par des considérations financières, il ne serait pas (sauf en cas de dépenses faramineuses) urgent et réel. Cependant, il est possible de formuler ces objectifs de façon à les adapter à l’analyse justificative faite en vertu de l’article premier, en mettant plutôt l’accent sur le fait qu’ils tendent à favoriser à long terme la liberté et la dignité inhérente des jeunes. Ainsi formulés, ces objectifs pourraient en effet satisfaire à la condition requérant l’existence d’un « objectif urgent et réel » que prévoit le critère élaboré dans l’arrêt *Oakes*.

À mon avis, le problème est que l’application des étapes subséquentes de l’analyse prévue par l’arrêt *Oakes* soulève des doutes quant à l’opportunité de formuler les objectifs de cette manière. Par exemple, il est difficile d’accepter que la négation des moyens élémentaires de subsistance puisse avoir un lien rationnel avec les valeurs qu’on tend à favoriser, à savoir la liberté et la dignité inhérente des jeunes adultes à long terme. De fait, la valeur à long terme de la formation permanente et de l’intégration dans la population active est compromise lorsque ceux à qui « l’aide » s’adresse sont incapables de pourvoir à leurs besoins essentiels à court terme. Pour les personnes incapables de subvenir à leurs besoins immédiats, le futur ne représente tout au plus qu’une distante possibilité, autant dans leur esprit que dans leur réalité. Par exemple, nous avons vu plus tôt comment l’incapacité de se payer le téléphone, des vêtements convenables et des déplacements rendait difficile, sinon impossible, la recherche d’un emploi. Facteur plus grave encore, le fait d’être privé d’une alimentation et d’un logement convenables affectent autant la capacité d’apprendre que celle de travailler. Par conséquent, il ne semble pas y avoir de lien vraiment rationnel entre les objectifs, tels qu’ils ont été proposés, et les moyens adoptés pour les réaliser.

En outre, à l’instar du juge Bastarache, j’estime que l’atteinte causée par ces moyens n’était pas minimale, et ce pour plusieurs raisons : (1) ce ne sont pas tous les programmes qui permettaient aux participants de hausser leurs prestations au niveau de la prestation de base; (2) il y avait des périodes d’attente entre les programmes offerts aux participants intéressés; (3) certains des prestataires les plus

in certain programs; (4) only 30 000 program places were made available in spite of the fact that 85 000 single young adults were on social assistance at the time. As my colleague points out, this last factor in particular “brings into question the degree to which the distinction in s. 29(a) was geared towards improving the [long-term] situation of those under 30, as opposed to simply saving money” (para. 283). Thus, at the minimal impairment stage of the *Oakes* test, there is additional cause for doubting whether the legislated distinction at issue can be properly characterized as being directed at furthering the long-term liberty and dignity of the claimants.

394

This is sufficient, in my view, to establish that the government has not in this case discharged the always heavy burden of justifying a *prima facie* violation of s. 7 under s. 1. I note in passing that it will be a rare case indeed in which the government can successfully claim that the deleterious effects of denying welfare recipients their most basic requirements are proportional to the salutary effects of doing so in contemplation of long-term benefits, for reasons that are largely encompassed by my discussion of rational connection. This is not that rare case. For this reason among others, I find that the violation of the claimants’ right to life, liberty and security of the person is not saved by s. 1.

VI. Section 15(1) of the Charter

395

Having found a violation of s. 7 of the *Charter*, it is not strictly necessary for me to determine whether the impugned provisions also violate s. 15(1). I am, however, in general agreement with my colleague Bastarache J.’s analysis and conclusions on that issue. As he does, I would find that the impugned provision of the regulations under the *Social Aid Act* infringes s. 15 of the *Charter* and that the infringement is not saved by s. 1. The infringement

nécessiteux — les analphabètes et les personnes gravement sous-scolarisées — ne pouvaient participer à certains programmes; (4) ces programmes ne comptaient que 30 000 places, alors qu’on dénombrait à l’époque pertinente 85 000 personnes seules de moins de 30 ans recevant de l’aide sociale. Comme le souligne mon collègue, ce dernier facteur en particulier « incite à se demander dans quelle mesure la distinction prévue à l’al. 29a) visait vraiment à améliorer la situation des personnes de moins de 30 ans, et non pas simplement à réaliser des économies » (par. 283). Par conséquent, à l’étape de l’atteinte minimale de l’analyse prévue par le critère énoncé dans l’arrêt *Oakes*, il existe des raisons supplémentaires de se demander s’il est justifié d’affirmer que la distinction litigieuse établie par le texte de loi tendait à favoriser la liberté et la dignité à long terme des demandeurs.

À mon avis, cela suffit pour établir que, en l’espèce, le gouvernement ne s’est pas acquitté de la tâche, par ailleurs toujours lourde, de justifier une violation à première vue de l’art. 7 au regard de l’article premier. En passant, je tiens à signaler que, pour des raisons que j’ai en grande partie exposées dans mon analyse de la question du lien rationnel, il arrivera d’ailleurs rarement que le gouvernement pourra plaider avec succès que les effets préjudiciables du fait de refuser aux bénéficiaires d’aide sociale leurs besoins les plus élémentaires sont proportionnés aux effets bénéfiques à long terme d’une telle mesure. Nous ne sommes pas en présence d’un de ces rares cas. Notamment pour cette raison, je conclus que la violation du droit des demandeurs à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne n’est pas justifiée au sens de l’article premier.

VI. Le paragraphe 15(1) de la Charte

Ayant conclu à la violation de l’art. 7 de la *Charte*, je n’ai pas à me demander si les dispositions attaquées contreviennent également au par. 15(1). Je suis toutefois généralement en accord avec l’analyse et les conclusions de mon collègue le juge Bastarache sur la question. Tout comme lui, j’estime que la disposition contestée du règlement d’application de la *Loi sur l’aide sociale* viole l’art. 15 de la *Charte* et que cette violation n’est pas justifiée

cannot be saved by s. 1 for substantially the same reasons discussed above in relation to the s. 7 violation.

VII. Section 45 of the Quebec Charter

I also agree with my colleague Bastarache J. that s. 45 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, establishes a positive right to a minimal standard of living but that this right cannot be enforced under ss. 52 or 49 in the circumstances of this case. Indeed, s. 45 falls outside the expressly defined ambit of s. 52; it is consequently of no assistance to the appellant. Moreover, since there is no question of wrongful conduct or negligence on the part of the legislature, s. 49 cannot be resorted to either. The right that is provided for in s. 45, while not enforceable here, stands nevertheless as a strong political and moral benchmark in Quebec society and a reminder of the most fundamental requirements of that province's social compact. In that sense, its symbolic and political force cannot be underestimated.

VIII. Damages

Finally, I am in substantial agreement with the analysis of my colleague Bastarache J. with regard to remedy. Were the impugned provision of the Regulation still in force, I would have declared it unconstitutional pursuant to s. 52 of the *Constitution Act, 1982* as it violates the fundamental right to security of the person guaranteed under s. 7 of the *Charter*. I would have also ordered that the declaration of invalidity be suspended for a sufficient period of time to give the government an adequate opportunity to correct the legislation. However, the impugned social assistance regime having been repealed, this point is now moot.

The appellant also seeks monetary compensation for herself and for the members of her class. For the reasons invoked by Bastarache J., I too find this case ill-suited for the concomitant application of s. 52 of the *Constitution Act, 1982* and s. 24 of the *Charter*.

au regard de l'article premier, et ce essentiellement pour les raisons exposées précédemment à l'égard de la violation de l'art. 7.

VII. L'article 45 de la Charte québécoise

À l'instar de mon collègue le juge Bastarache, j'estime que l'art. 45 de la *Charte des droits et libertés du Québec*, L.R.Q., ch. C-12, établit un droit positif à un niveau de vie minimal, mais que le respect de ce droit ne peut être imposé en vertu des art. 52 ou 49 dans les circonstances du présent pourvoi. De fait, comme l'art. 45 se trouve hors du champ d'application par ailleurs expressément défini de l'art. 52, il n'est en conséquence d'aucune utilité à l'appelante. Qui plus est, puisqu'il n'est aucunement question de conduite fautive ou de négligence de la part du législateur, l'art. 49 ne peut pas lui non plus être invoqué. Quoique le respect du droit prévu à l'art. 45 ne puisse être imposé en l'espèce, ce droit constitue néanmoins un bon point de référence politique et moral dans la société québécoise, ainsi qu'un rappel des exigences les plus fondamentales du contrat social entre la province et ses citoyens. En ce sens, on ne saurait sous-estimer sa valeur symbolique et politique.

VIII. Dommages-intérêts

Enfin, je souscris pour l'essentiel à l'analyse de mon collègue le juge Bastarache sur la question de la réparation. Si la disposition réglementaire contestée était encore en vigueur, je l'aurais déclarée inconstitutionnelle en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, au motif qu'elle porte atteinte au droit fondamental de chacun à la sécurité de sa personne garanti par l'art. 7 de la *Charte*. J'aurais également ordonné la suspension de cette déclaration d'invalidité pendant un délai suffisant pour permettre au gouvernement de modifier le texte de loi. Cependant, vu l'abrogation du régime d'aide sociale contesté, la question est maintenant devenue théorique.

L'appelante demande également une indemnité pécuniaire pour elle-même et pour les membres du groupe dont elle fait partie. Pour les motifs exposés par le juge Bastarache, j'estime moi aussi que le présent pourvoi se prête mal à l'application

396

397

398

I wish to note however that the financial impact of an hypothetical award on the province of Quebec would probably be less of a burden than surmised by my colleague. Indeed, the various remedial programs that failed to address the appellant's needs in this case were *Charter* proof until April 1989, protected as they were by a notwithstanding clause in their enabling statute (S.Q. 1984, c. 5, s. 4). This means that the programs' role in the *Charter* violation in this case could only be assessed within a 4-month window, representing the time between the expiry of the notwithstanding clause and the repeal of the impugned legislation.

399

Even though this affects the extent of the violation, it has no impact in my view on the usefulness of the whole of the evidence presented in this case as to the existence of the right and the nature of the infringement. The fact that *An Act to amend the Social Aid Act*, S.Q. 1984, c. 5, and the programs it enacted were shielded from the *Charter* until April 1989 is a matter that goes to the scope or extent of the breach. It does not change the fact that a breach occurred.

IX. Conclusion

400

For these reasons, I would allow the appeal and I would answer the stated constitutional questions as follows:

1. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it established a discriminatory distinction based on age with respect to individuals, capable of working, aged 18 to 30 years?

Yes.

2. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

concomitante de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de l'art. 24 de la *Charte*. Toutefois, je tiens à souligner que les répercussions financières d'une hypothétique condamnation de la province de Québec à des dommages-intérêts seraient probablement moins importantes que le présume mon collègue. En effet, les divers programmes correctifs qui n'ont pas su répondre aux besoins de l'appelante en l'espèce étaient soustraits à l'application de la *Charte* jusqu'en avril 1989, étant protégés par une disposition d'exemption dans la loi autorisant leur création (L.Q. 1984, ch. 5, art. 4). Cela signifie que l'évaluation du rôle des programmes dans la violation de la *Charte* ne pourrait porter que sur une période de quatre mois, c'est-à-dire le temps écoulé entre l'expiration de la disposition d'exemption et l'abrogation de la mesure législative contestée.

Bien que ce fait ait une incidence sur l'étendue de la violation, il n'a selon moi aucun effet sur l'utilité de l'ensemble des éléments de preuve présentés en l'espèce relativement à l'existence du droit invoqué et à la nature de la violation. Le fait que la *Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale*, L.Q. 1984, ch. 5, et les programmes établis sous son régime aient été soustraits à l'application de la *Charte* jusqu'en avril 1989 concerne l'ampleur ou l'étendue de la violation, mais ne change par ailleurs rien au fait qu'il s'est produit une violation.

IX. Conclusion

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de répondre ainsi aux questions constitutionnelles qui ont été formulées :

1. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l'aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu'il établissait une distinction discriminatoire fondée sur l'âge relativement aux personnes seules, aptes au travail, âgées de 18 à 30 ans?

Oui.

2. Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique, en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

3. Did s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, adopted under the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, infringe s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the ground that it deprived those to whom it applied of their right to security of the person contrary to the principles of fundamental justice?

Yes, the section infringed s. 7 by denying those to whom it applied of their right to security of the person.

4. If so, is the infringement justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

English version of the reasons delivered by

LEBEL J. (dissenting) —

I. Introduction

I have read with interest the opinion of my colleague Justice Bastarache. I am in overall agreement with his reasons concerning the application of s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (“*Canadian Charter*”) and I concur in the disposition he proposes. However, while I acknowledge that the appellant was unable to establish a violation of s. 7 of the *Canadian Charter*, I am unable, with respect, to agree with the interpretation and application he suggests. Finally, in the discussion of s. 45 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (“*Quebec Charter*”), I believe that certain unique aspects of the *Quebec Charter*, and the nature of the economic rights that it protects, merit a few additional comments.

II. Section 15 of the *Canadian Charter*

It is not disputed in this case that s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid*, R.R.Q. 1981, c. A-16, r. 1, establishes a formal distinction between the appellant (and members of her group) and other social aid recipients based on a personal characteristic, namely age. The appeal essentially relates

3. Le paragraphe 29a) du *Règlement sur l’aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, adopté en vertu de la *Loi sur l’aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, violait-il l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif qu’il portait atteinte au droit à la sécurité des personnes qu’il visait, et ce d’une façon incompatible avec les principes de justice fondamentale?

Oui, la disposition en question violait l’art. 7 en refusant aux personnes qu’elle visait le droit à la sécurité de leur personne.

4. Dans l’affirmative, cette violation est-elle justifiée dans le cadre d’une société libre et démocratique, en vertu de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE LEBEL (dissident) —

I. Introduction

J’ai lu avec intérêt l’opinion de mon collègue le juge Bastarache. Je souscris de façon générale à ses motifs sur l’application de l’art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte canadienne* ») et je suis d’accord avec le dispositif qu’il propose. Par ailleurs, bien que je reconnaisse que l’appelante n’a pu établir une violation de l’art. 7 de la *Charte canadienne*, avec égards, je ne peux cependant me rallier à l’interprétation et à l’application qu’il en suggère. Enfin, à l’occasion de la discussion de l’art. 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12 (« *Charte québécoise* »), je crois utile d’ajouter quelques commentaires sur le particularisme de certains aspects de la *Charte québécoise* et d’examiner la nature des droits économiques qu’elle protège.

II. L’article 15 de la *Charte canadienne*

Il n’est pas contesté dans la présente affaire que l’al. 29a) du *Règlement sur l’aide sociale*, R.R.Q. 1981, ch. A-16, r. 1, établit une distinction formelle entre l’appelante (et les membres de son groupe) et les autres bénéficiaires d’aide sociale sur la base d’une caractéristique personnelle, soit l’âge. Le

401

402

to the third element in the analysis under s. 15 of the *Canadian Charter*, which involves determining whether the distinction in issue is discriminatory. For the reasons given by my colleague Bastarache J., and for the following reasons, I am of the opinion that s. 29(a), when taken in isolation or considered in light of all employability programs, discriminates against recipients under 30 years of age.

403 Differential treatment becomes discriminatory when it violates the human dignity and freedom of the individual. This will be the case where the differential treatment reflects a stereotypical application of presumed personal or group characteristics, or where it perpetuates or promotes the view that the individual concerned is less capable or less worthy of respect and recognition as a human being or as a member of Canadian society.

404 It should first be noted that in this case, the distinction was based on a ground expressly enumerated in s. 15(1) of the *Canadian Charter*. In such circumstances, it is much easier to conclude that the distinction violates the innate dignity of the individual, as Iacobucci J. held in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497. However, when compared to the other enumerated or analogous grounds, age is unique in that a distinction based on age may, in some cases, reflect the needs and abilities of individuals. In *Law*, for example, the Supreme Court upheld a distinction based on age in the Canada Pension Plan (CPP) on the ground that the distinction was not discriminatory. The CPP provided that a person must have reached the age of 35 in order to receive surviving spouse benefits. This Court reached that conclusion because the distinction based on age is justified by the actual (not stereotypical) capacity of individuals under the age of 35 to support themselves in the long term.

405 In this case, the distinction based on age, unlike the distinction at issue in *Law*, does not reflect either the needs or the abilities of social aid recipients

pourvoi porte essentiellement sur le troisième volet de l'analyse fondée sur l'art. 15 de la *Charte canadienne* qui consiste à rechercher si la distinction en cause est discriminatoire. Pour les raisons exposées par mon collègue le juge Bastarache et les motifs qui suivent, je suis d'avis que l'al. 29a), pris isolément ou considéré à la lumière de l'ensemble des programmes d'employabilité, est discriminatoire à l'endroit des bénéficiaires de moins de 30 ans.

Une différence de traitement devient discriminatoire lorsqu'elle porte atteinte à la dignité et à la liberté humaine de l'individu. Il en est ainsi lorsque la différence de traitement traduit une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe ou que, par ailleurs, elle perpétue ou favorise l'opinion que l'individu concerné est moins capable, ou moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne.

Tout d'abord, il convient de souligner qu'en l'espèce, la distinction se fonde sur un motif explicitement énuméré au par. 15(1) de la *Charte canadienne*. Dans de telles circonstances, il est beaucoup plus facile de conclure que la distinction porte atteinte à la dignité essentielle de l'individu, comme l'affirme d'ailleurs le juge Iacobucci dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497. Toutefois, comparativement aux autres motifs énumérés ou analogues, l'âge est particulier en ce sens qu'une distinction fondée sur l'âge peut dans certains cas correspondre aux besoins et aux capacités des individus. Dans l'affaire *Law*, par exemple, la Cour suprême a validé une distinction fondée sur l'âge prévue au Régime de pensions du Canada (RPC) au motif qu'elle n'était pas discriminatoire. Le RPC fixait un âge minimum de 35 ans pour toucher des prestations de conjoint survivant. La Cour estimait que la distinction fondée sur l'âge était justifiée par la capacité réelle (et non stéréotypée) des individus de moins de 35 ans de mieux subvenir à leurs besoins à long terme.

En l'espèce, contrairement à la distinction en cause dans l'affaire *Law*, la distinction fondée sur l'âge ne correspond ni aux besoins ni aux capacités

under 30 years of age. The ordinary needs of young people are not so different from the needs of their elders as to justify such a pronounced discrepancy between the two groups' benefits. As well, young people are no more able to find or keep a job during an economic slowdown than are their elders. In fact, young people are the first to feel the impact of an economic crisis on the labour market. Because they have little experience or seniority, they are at the top of the list for termination and lay-off (see the report by Louis Ascah, *La discrimination contre les moins de trente ans à l'aide sociale du Québec: un regard économique* (1988)). Also, because the distinction made by the social aid scheme was justified by the fact that young people are able to survive a period of economic crisis better, I, like Bastarache J., am of the opinion that this distinction perpetuated a stereotypical view of young people's situation on the labour market.

My colleague McLachlin C.J. says that the Quebec government was under no illusions as to the ability of young people to keep a job in a period of economic crisis. In her view, the Quebec government knew perfectly well that they would be the first to suffer the negative effects of the difficulties in the economy. This was in fact the reason why the government created the employability programs, which were designed to make up for lack of training or experience. Those programs assisted young people to re-enter the labour market, while counteracting the negative effects on vocational development of prolonged periods out of the productive workforce.

I am prepared to concede that the Quebec government knew that young people are particularly vulnerable during an economic slowdown. As well, I readily acknowledge that the government sincerely believed that it was helping young people by making the payment of full benefits conditional on participation in an employability program. Nonetheless, the distinction made by the social aid scheme did not reflect the needs of young social assistance recipients under the age of 30. By trying to combat the pull of social assistance, for the "good" of the young

des bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans. Les besoins ordinaires des jeunes ne se différencient pas de ceux de leurs aînés au point de justifier un écart si prononcé entre leurs prestations. De même, la capacité des jeunes à se trouver ou à conserver un emploi en période de ralentissement économique n'est pas supérieure à celle de leurs aînés. Au contraire, les jeunes sont les premiers à subir les contrecoups d'une crise économique sur le marché de l'emploi. En raison de leur peu d'expérience ou d'ancienneté, ils se retrouvent en tête des listes de licenciements et de mises à pied (voir le rapport d'expertise de Louis Ascah, *La discrimination contre les moins de trente ans à l'aide sociale du Québec : un regard économique* (1988)). Aussi, dans la mesure où la distinction établie par le régime d'aide sociale était justifiée par la capacité des jeunes à mieux survivre une période de crise économique, je suis d'avis, à l'instar du juge Bastarache, que cette distinction perpétuait une vision stéréotypée de la situation des jeunes sur le marché du travail.

Ma collègue, le juge en chef McLachlin, affirme que le gouvernement québécois n'entretenait pas d'illusions quant à l'aptitude des jeunes à conserver un emploi en période de crise économique. Selon elle, le gouvernement québécois savait pertinemment qu'ils étaient les premiers à subir les chocs provoqués par les difficultés de l'économie. C'est d'ailleurs pour cette raison que le gouvernement a mis sur pied les programmes d'employabilité. Destinés à combler le manque de formation ou d'expérience, ces programmes visaient à aider les jeunes à se réinsérer dans le marché du travail tout en contrant les effets pervers d'une inactivité prolongée sur le développement professionnel.

Je suis prêt à concéder que le gouvernement québécois connaissait la vulnérabilité particulière des jeunes en période de ralentissement économique. Je reconnais d'emblée, par ailleurs, que le gouvernement croyait sincèrement aider les jeunes en conditionnant le versement d'une pleine prestation à la participation à un programme d'employabilité. Néanmoins, la distinction établie par le régime d'aide sociale ne correspondait pas aux besoins des jeunes assistés sociaux de moins de 30 ans. En cherchant à contrer l'effet d'attraction de l'aide sociale

406

407

people themselves who depended on it, the distinction perpetuated the stereotypical view that a majority of young social assistance recipients choose to freeload off society permanently and have no desire to get out of that comfortable situation. There is no basis for that vision of young social assistance recipients as “parasites”. It has been disproved by numerous experts. For instance, in a 1986 study prepared for the Quebec government’s Commission consultative sur le travail (*Les jeunes et le marché du travail* (1986)), Professor Gilles Guérin wrote, *inter alia* (at p. 65):

[TRANSLATION] An estimated proportion of 91% of young people (counting only those capable of working) perceive their situation on social aid as temporary and have a fierce desire to work, to have a “real” job, to collect a “real” wage, and to acquire socio-economic autonomy. An IQOP study shows that young people value being productive workers, that it is preferable in their eyes to hold a job, even one that does not interest them, than to be unemployed. The myth of the young social assistance recipient who is capable of working and is happy with social assistance is therefore completely false; work is what is most highly valued by the people around them, their friends and family and their neighbours, and by the young people themselves. [Emphasis added.]

408

As well, in *Le plein emploi: pourquoi?* (1983), L. Poulin Simon and D. Bellemare found that where income was equal, a majority of people in Quebec preferred work to unemployment. While the authors made no absolute statements, they came to substantially the same conclusions with respect to those statistics (at p. 66):

[TRANSLATION] These results add to the doubt there might be as to the strictly utilitarian economic hypothesis that predicts that where income is equal, workers generally prefer not working to working. In our opinion, that hypothesis derives from a medieval view of economic reality, where work was a degrading activity with no intrinsic value; the serfs worked while the lords were content to amuse themselves. In an advanced industrial economy, the reality of work would seem to be quite a different matter.

409

Young social assistance recipients in the 1980s certainly did not latch onto social assistance out of laziness; they were stuck receiving welfare because there were no jobs available. Economists who

pour le « bien » même des jeunes qui en dépendaient, la distinction perpétuait une vision stéréotypée selon laquelle la plupart des jeunes assistés sociaux choisissent de vivre de façon permanente aux crochets de la société sans désir aucun de quitter cette situation fort confortable. Or, cette conception du jeune assisté social comme « individu-parasite » est sans fondement. Elle est démentie par plusieurs experts. Ainsi, dans une étude préparée en 1986 pour la Commission consultative sur le travail du gouvernement du Québec (*Les jeunes et le marché du travail* (1986)), le professeur Gilles Guérin écrivait entre autres (à la p. 65) :

Dans une proportion estimée à 91% (des aptes au travail uniquement), [l]es jeunes perçoivent leur situation à l’aide sociale comme temporaire et ils désirent farouchement travailler, avoir un « vrai » emploi, toucher un « vrai » salaire et acquérir leur autonomie socio-économique. D’après une enquête IQOP, les jeunes valorisent tellement le fait d’être travailleur actif, qu’à leurs yeux il est préférable d’occuper un emploi, même sans intérêt, plutôt que d’être en chômage. Le mythe du jeune assisté social apte au travail qui se complait à l’aide sociale est donc complètement faux; le travail est ce qui est le plus valorisé par leur entourage, leurs amis, leur famille, leurs voisins et par eux-mêmes. [Je souligne.]

De même, dans leur ouvrage, *Le plein emploi: pourquoi?* (1983), les auteures L. Poulin Simon et D. Bellemare constatent qu’à revenu égal, une majorité de Québécois préfèrent le travail au chômage. Sans être aussi catégoriques, elles formulent sensiblement les mêmes conclusions sur ces statistiques (à la p. 66) :

Ces résultats renforcent les doutes qu’on peut entretenir à l’égard du postulat économique strictement utilitariste qui prédit qu’à revenu égal, les travailleurs préféreront généralement l’inactivité au travail. Ce postulat découle, à notre avis, d’une vision médiévale de la réalité économique où le travail était une activité avilissante et sans valeur intrinsèque; les serfs travaillaient tandis que les seigneurs se complaisaient dans des activités de loisir. Dans une économie industrielle avancée, la réalité du travail apparaît tout à fait différente.

Loin de se cramponner à l’aide sociale par paresse, les jeunes assistés sociaux des années 80 sont demeurés tributaires de l’aide sociale faute d’emplois disponibles. Les économistes qui ont

studied the labour market during that period unambiguously recognize the gradual but universal shrinkage in the number of jobs in the economy since 1966 (and especially since 1974) as the primary factor in the meteoric rise in the unemployment rate among young people. For instance, in his report “Le chômage des jeunes au Québec: aggravation et concentration (1966-1982)” (1984), 39 *Relations Industrielles* 419, the economist Pierre Fortin attributed three quarters of the rise in the average unemployment rate among all young people, from 6 percent to 23 percent, since 1966 to the general deterioration of the economy, together with young people’s much greater vulnerability to any slowdown in overall employment prospects. In his view, the extreme sensitivity of the youth unemployment rate to general conditions in the economy confirms that a very large majority of young people want to work and are capable of doing productive work when there are jobs for them. Accordingly, the real solution to the youth unemployment rate, he says, lies in a full employment policy for all workers, and not a simple employment incentive mechanism incorporated as part of social assistance programs.

Obviously, it is too easy to pass harsh judgment on the actions of a government after the fact. I certainly do not intend to dispute the appropriateness of offering incentives to work that may legitimately be the subject of a political debate. However, even if the Quebec government could validly encourage young people to work, the approach adopted discriminates between social aid recipients under 30 years of age and those who are 30 years of age and over, for no valid reason, and perpetuates the prejudiced notion that the former tend to be happy being dependent on the state, even though they are better able to make a go of things than their elders during periods of economic slowdown. With due respect for the opinion of the Chief Justice, I do not believe that the only way for the Quebec government to secure participation in those programs was to make the payment of full benefits conditional on participation in an employability program. There is nothing in the evidence that establishes that the people who did participate in the programs would not have participated without a financial incentive, nor is there anything from which that can be assumed. In my view, the

étudié le marché du travail à cette époque reconnaissent unanimement la raréfaction progressive, mais généralisée, des emplois dans l’économie depuis 1966 (et surtout depuis 1974) comme facteur premier de l’aggravation foudroyante du taux de chômage des jeunes. Ainsi, dans son rapport d’expertise « Le chômage des jeunes au Québec : aggravation et concentration (1966-1982) » (1984), 39 *Relations Industrielles* 419, l’économiste Pierre Fortin attribue les trois quarts de l’augmentation de 6 à 23 p. 100 du taux de chômage moyen de l’ensemble des jeunes depuis 1966 à la détérioration générale de l’économie, alliée à la vulnérabilité beaucoup plus forte des jeunes à tout relâchement des perspectives globales de l’emploi. Selon lui, cette vive sensibilité du taux de chômage des jeunes aux conditions générales de l’économie confirme que la très grande majorité des jeunes veulent travailler et sont capables de travail productif lorsque des emplois sont disponibles. En conséquence, la véritable solution au taux de chômage des jeunes serait une politique de plein emploi pour tous les travailleurs et non un simple mécanisme d’incitation au travail, dans le cadre de programmes d’aide sociale.

Évidemment, il serait trop facile après coup de porter des jugements sévères sur les mesures prises par un gouvernement. Je n’entends certes pas contester la pertinence d’incitations au travail dont la nature peut faire légitimement l’objet d’un débat politique. Toutefois, même si le gouvernement québécois pouvait valablement chercher à inciter les jeunes au travail, la solution retenue discriminait sans motif valable entre les bénéficiaires d’aide sociale de moins de 30 ans et ceux de 30 ans et plus, tout en perpétuant le préjugé que les premiers tendent à se complaire dans un état de dépendance envers l’État, bien qu’ils se tirent mieux d’affaire que leurs aînés en période de ralentissement économique. Avec égards pour l’opinion du juge en chef McLachlin, je ne crois pas que le seul moyen pour le gouvernement québécois d’assurer la participation aux programmes était de rendre conditionnel le versement d’une pleine prestation à la participation à un programme d’employabilité. Rien dans la preuve ne démontre que les personnes qui ont participé aux programmes n’y auraient pas participé sans incitatif financier. Rien davantage ne permet de le présumer.

Quebec government could have achieved its objective of developing employability just as well without abandoning recipients under the age of 30 to these paltry benefits.

411 In addition to the underlying stereotypes, the social aid scheme has too many other defects that would be sufficient on their own to support a finding that s. 15 of the *Canadian Charter* was violated. My colleague Bastarache J. alluded to, *inter alia*, the restrictions placed on participation in employability programs. I will not repeat his comments, but I would like to add that the programs lasted for a maximum of 12 months. At the end of that time, recipients did not qualify for full benefits. They had to participate in an employability program again (and even several times) in order to avoid the harsh reality of reduced benefits. As well, if they were still unable to find a job, young social assistance recipients, even those who had participated in all the programs offered, would again receive the “small scale”. In my view, once a recipient had participated in a program and made every effort to find a job, the scheme should have provided for payment of benefits equivalent to the benefits paid to recipients 30 years of age and over.

412 In addition to these inconsistencies in the system, the evidence shows that implementation of the programs was delayed by administrative constraints, and some recipients therefore had to wait several months before they were able to take part in an employability program. Louise Bourassa, director of workforce and income security programs, in fact acknowledged in her testimony that the Department had received complaints that some recipients were on waiting lists. It appears that between the time someone registered for a program and the time the program started, reduced benefits continued to be paid.

413 All of these defects in the scheme, together with the preconceived ideas that underpinned it, necessarily lead to the conclusion that s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid* infringed the equality right of recipients under 30 years of age.

À mon avis, le gouvernement québécois aurait tout aussi bien pu atteindre son objectif de développer l'employabilité sans condamner à une prestation dérisoire les bénéficiaires de moins de 30 ans.

Par ailleurs, au-delà des stéréotypes qui le sous-tendent, le régime d'aide sociale comporte trop de déficiences qui constituent à elles seules une violation de l'art. 15 de la *Charte canadienne*. Mon collègue le juge Bastarache fait allusion, notamment, aux restrictions qui affectaient la participation aux programmes d'employabilité. Il est inutile de répéter ses commentaires. Je désire cependant ajouter que les programmes étaient d'une durée maximale de 12 mois. Au terme de ces 12 mois, les bénéficiaires ne se qualifiaient pas pour une pleine prestation. Ils devaient participer à nouveau (et même plusieurs fois) à un programme d'employabilité pour échapper à la réduction de leurs prestations. Enfin, s'il ne trouvait pas d'emploi, le jeune assisté social, qui aurait pourtant participé à tous les programmes offerts, recevait à nouveau le « petit barème ». À mon avis, dès lors que le bénéficiaire avait participé à un programme et qu'il avait déployé tous les efforts pour se trouver un emploi, le régime aurait dû le rendre admissible au paiement d'une prestation équivalente à celle versée aux bénéficiaires de 30 ans et plus.

Outre ces incohérences du système, la preuve démontre que des contraintes administratives ont ralenti la mise en œuvre des programmes. En conséquence, plusieurs bénéficiaires ont dû attendre plusieurs mois avant de pouvoir prendre part à un programme d'employabilité. Madame Louise Bourassa, directrice des programmes de main-d'œuvre et de sécurité du revenu, a d'ailleurs reconnu dans son témoignage que le ministère avait reçu des plaintes que certains prestataires se trouvaient sur des listes d'attente. Or, il appert que, entre l'inscription à un programme et le début de ce dernier, les prestations demeuraient réduites.

Toutes ces déficiences du régime, couplées aux idées préconçues le sous-tendant, doivent mener à la conclusion que l'al. 29a) du *Règlement sur l'aide sociale* contrevient au droit à l'égalité des bénéficiaires âgés de moins de 30 ans. Pour les motifs

For the reasons given by Bastarache J., s. 29(a) is not saved by s. 1 of the *Canadian Charter*.

III. Section 7 of the *Canadian Charter*

Having regard to the foregoing conclusion, I see no point in any further consideration of whether s. 29(a) of the *Regulation respecting social aid* violated s. 7 of the *Canadian Charter*. While I agree with Bastarache J.'s conclusion that the appellant failed to establish a violation of s. 7, I would note that I agree with the part of the reasons of the Chief Justice in which she writes that it is not appropriate, at this point, to rule out the possibility that s. 7 might be invoked in circumstances unrelated to the justice system. In the case of s. 7, the process of jurisprudential development is not complete. With respect, I am afraid that an interpretation such as is suggested by Bastarache J. unduly circumscribes the scope of the section, in a manner contrary to the cautious, but open, approach taken in the decisions of this Court on the question. It having been established that s. 7 does not apply, we must now review the arguments made by the appellant concerning the interpretation and application of s. 45 of the *Quebec Charter*.

IV. Section 45 of the *Quebec Charter*

The appellant submits that s. 45 of the *Quebec Charter* recognizes the right to an acceptable standard of living, as a substantive right. She cites the dissenting opinion of Robert J.A. in the Court of Appeal ([1999] R.J.Q. 1033), in which he found s. 45 to have independent legal effect, based on a difference between the wording of that section and of the other provisions that the *Quebec Charter* contains under the heading of social and economic rights. The respondent submits that s. 45 is no more than a mere policy statement, implementation of which may be ascertained from the relevant legislation. In the words of Baudouin J.A. in the Court of Appeal, the respondent argues that s. 45 does not authorize the courts to review the sufficiency of social measures that the legislature has chosen to adopt, in its political discretion. For the following reasons, I am of the opinion that while s. 45 is not without any binding content, it does not operate to place a duty on the

exposés par le juge Bastarache, l'al. 29a) n'est pas sauvegardé par l'article premier de la *Charte canadienne*.

III. L'article 7 de la *Charte canadienne*

Vu la conclusion précédente, je crois inutile d'étudier si l'al. 29a) du *Règlement sur l'aide sociale* contrevient à l'art. 7 de la *Charte canadienne*. Bien que je partage la conclusion du juge Bastarache que l'appelante n'a pas réussi à établir une violation de l'art. 7, je souligne toutefois que je suis d'accord avec cette partie des motifs du juge en chef McLachlin, selon laquelle il ne convient pas, à ce moment-ci, de fermer la porte à une éventuelle possibilité que l'art. 7 puisse être invoqué dans des circonstances n'ayant aucun lien avec le système de justice. L'évolution de l'art. 7 n'est pas terminée. Avec respect, je crains qu'une interprétation comme celle que suggère le juge Bastarache ne circonscrive indûment l'aire d'application de cette disposition, contrairement à l'orientation de la jurisprudence certes prudente, mais ouverte, de notre Cour sur cette question. L'application de l'art. 7 étant écartée, il reste à revoir les arguments avancés par l'appelante au sujet de l'interprétation et de la mise en œuvre de l'art. 45 de la *Charte québécoise*.

IV. L'article 45 de la *Charte québécoise*

L'appelante soutient que l'art. 45 de la *Charte québécoise* consacre le droit à un niveau de vie décent à titre de droit substantif. Elle invoque l'opinion dissidente du juge Robert en Cour d'appel ([1999] R.J.Q. 1033) qui reconnaît une portée juridique autonome à l'art. 45, sur la base d'une différence entre son libellé et celui des autres dispositions que la *Charte québécoise* inclut sous la rubrique des droits sociaux et économiques. L'intimé, quant à lui, soutient que l'art. 45 n'est guère plus qu'un simple énoncé de politique dont la mise en vigueur se vérifie dans la législation pertinente. Reprenant les termes du juge Baudouin en Cour d'appel, il allègue que l'art. 45 n'autorise pas les tribunaux à contrôler la suffisance des mesures sociales que le législateur choisit d'adopter dans sa discrétion politique. Pour les raisons qui suivent, je suis d'avis que l'art. 45, sans pour autant être dépourvu de tout contenu obligationnel, n'a pas pour effet d'obliger le législateur

414

415

Quebec legislature to guarantee persons in need an acceptable standard of living. That interpretation is supported by the wording and legislative history of s. 45, its position in the *Quebec Charter* and by the interaction between that section and the other provisions of the *Quebec Charter*.

A. *The Wording of Section 45 and its Placement in the Quebec Charter*

416 As Robert J.A. correctly observed, the *Quebec Charter* operates as a fundamental statute in the law of Quebec, and its unique nature is apparent in a variety of ways. First, it may be distinguished from other provincial human rights statutes in that its content goes well beyond the framework of mere prohibitions on discrimination. In addition to the very special importance that it assigns to the right to equality, the *Quebec Charter* protects a large number of other rights, including fundamental rights and freedoms and legal, political, social and economic rights. As well, while the *Canadian Charter* contains a justification clause that may apply to the violation of protected rights, the rights and freedoms guaranteed by the *Quebec Charter* are guaranteed without restriction, other than the restrictions inherent in the rights and freedoms themselves (with the exception, however, of the fundamental rights and freedoms in Chapter I, which may be justifiably limited under s. 9.1). In terms of remedies, the *Quebec Charter* differs from the *Canadian Charter* in that it offers various methods for compensating individuals whose rights are violated in private relationships. A final distinction worth noting is that the *Quebec Charter* is practically the only fundamental legislation in Canada, or even North America, that expressly protects social and economic rights.

417 Pierre Bosset writes that including economic and social rights in a document that solemnly affirms the existence of fundamental rights and freedoms must have some consequence. In his view, the recognition of those rights [TRANSLATION] “makes it necessary to consider the question of the protection of economic and social rights from a qualitatively different perspective, one that is appropriate to a constitutional instrument, and not as a mere

québécois à assurer un niveau de vie décent aux personnes dans le besoin. Cette interprétation est confirmée tant par le libellé de l’art. 45 que par son histoire législative, sa place dans la *Charte québécoise* et son interaction avec les autres dispositions de la *Charte québécoise*.

A. *Le texte et la place de l’art. 45 dans la Charte québécoise*

Comme le fait remarquer à juste titre le juge Robert, dans le droit de la province de Québec, la *Charte québécoise* joue le rôle de loi fondamentale, dont la spécificité se manifeste à plusieurs niveaux. Elle se distingue d’abord des autres lois provinciales sur les droits de la personne, son contenu dépassant largement le simple cadre des prohibitions de la discrimination. Outre l’importance toute particulière qu’elle accorde au droit à l’égalité, la *Charte québécoise* protège un grand nombre d’autres droits dont les libertés et droits fondamentaux ainsi que des droits judiciaires, politiques, sociaux et économiques. De plus, alors que la *Charte canadienne* contient une clause de justification applicable en cas d’atteinte aux droits protégés, les droits et libertés garantis par la *Charte québécoise* le sont sans restriction autre que celles qui leur sont inhérentes (à l’exception, cependant, des droits et libertés fondamentales du chapitre premier qui peuvent faire l’objet d’une justification sous l’art. 9.1). Au plan des recours, la *Charte québécoise* se distingue de la *Charte canadienne* en offrant divers modes de réparation aux justiciables lésés dans le cadre de rapports privés. Enfin, autre distinction digne de mention, la *Charte québécoise* est pratiquement la seule loi fondamentale au Canada, voire en Amérique du Nord, à protéger expressément des droits sociaux et économiques.

Selon l’auteur Pierre Bosset, l’inclusion des droits économiques et sociaux dans un document qui affirme solennellement l’existence de libertés et droits fondamentaux ne peut rester sans conséquence. Selon lui, cette reconnaissance « force à envisager la question de la protection des droits économiques et sociaux dans une perspective qualitativement différente, propre à un texte quasi constitutionnel, et non comme une simple branche

branch of administrative law” (P. Bosset, “Les droits économiques et sociaux: parents pauvres de la Charte québécoise?” (1996), 75 *Can. Bar Rev.* 583, at p. 585). However, although the incorporation of social and economic rights into the *Quebec Charter* gives them a new dimension, it still does not make them legally binding. Robert J.A. is also of that opinion. In the case of s. 45 of the *Quebec Charter*, though, he creates an exception. He finds it to be binding, relying on a difference between the wording of s. 45 and the wording of the other provisions in the same chapter. In my view, that exception does not stand up to careful scrutiny of the chapter in question, the provisions of which are as follows:

CHAPTER IV

ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

39. Every child has a right to the protection, security and attention that his parents or the persons acting in their stead are capable of providing.

40. Every person has a right, to the extent and according to the standards provided for by law, to free public education.

41. Parents or the persons acting in their stead have a right to require that, in the public educational establishments, their children receive a religious or moral education in conformity with their convictions, within the framework of the curricula provided for by law.

42. Parents or the persons acting in their stead have a right to choose private educational establishments for their children, provided such establishments comply with the standards prescribed or approved by virtue of the law.

43. Persons belonging to ethnic minorities have a right to maintain and develop their own cultural interests with the other members of their group.

44. Every person has a right to information to the extent provided by law.

45. Every person in need has a right, for himself and his family, to measures of financial assistance and to social measures provided for by law, susceptible of ensuring such person an acceptable standard of living.

46. Every person who works has a right, in accordance with the law, to fair and reasonable conditions of employment which have proper regard for his health, safety and physical well-being.

du droit administratif » (P. Bosset, « Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise? » (1996), 75 *R. du B. can.* 583, p. 585). Toutefois, bien que l’insertion des droits sociaux et économiques dans la *Charte québécoise* leur confère une nouvelle dimension, elle ne leur a pas attribué pour autant un caractère juridiquement contraignant. Le juge Robert partage cette opinion. Cependant, il fait une exception dans le cas de l’art. 45 de la *Charte québécoise*. Il lui reconnaît un caractère contraignant, en s’appuyant sur une différence entre le libellé de l’art. 45 et celui des autres dispositions du même chapitre. À mon avis, une telle exception ne résiste pas à un examen attentif de ce chapitre dont voici les dispositions :

CHAPITRE IV

DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

39. Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l’attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.

40. Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l’instruction publique gratuite.

41. Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit d’exiger que, dans les établissements d’enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi.

42. Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit de choisir pour leurs enfants des établissements d’enseignement privés, pourvu que ces établissements se conforment aux normes prescrites ou approuvées en vertu de la loi.

43. Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.

44. Toute personne a droit à l’information, dans la mesure prévue par la loi.

45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d’assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

46. Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

47. Husband and wife have, in the marriage, the same rights, obligations and responsibilities.

Together they provide the moral guidance and material support of the family and the education of their common offspring.

48. Every aged person and every handicapped person has a right to protection against any form of exploitation.

Such a person also has a right to the protection and security that must be provided to him by his family or the persons acting in their stead. [Emphasis added.]

418

Chapter IV is remarkable for the presence of both intrinsic and extrinsic limitations on the rights created in it. First, six of the ten sections in the chapter contain a reservation (worded differently from one section to another) indicating that the exercise of the rights they protect depends on the enactment of legislation. For instance, to cite a few examples, the right to free public education is guaranteed “to the extent and according to the standards provided for by law”, the right of parents to have their children receive religious instruction in conformity with their convictions is guaranteed “within the framework of the curricula provided for by law” and the right to information is guaranteed “to the extent provided by law”. As well, all of the rights in the chapter are excluded from the preponderance that s. 52 assigns to the other rights and freedoms guaranteed by the *Quebec Charter*. Accordingly, any interference with any of those rights may not result in a declaration under s. 52 that the legislation in question is of no force and effect. Nonetheless, it is possible, under s. 49, to obtain cessation of any interference with such a right, and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

419

In the opinion of Robert J.A., the differences in wording among the sections in Chapter IV are not of merely aesthetic significance. He is of the view that the expression “provided for by law” used in s. 45 to qualify the financial assistance and social measures that the legislature must adopt in order to ensure an acceptable standard of living does not mean the same thing as the other expressions used in the other sections in Chapter IV. While those other expressions, in his view, indicate that the rights are granted only to the extent provided for by law, the

47. Les époux ont, dans le mariage, les mêmes droits, obligations et responsabilités.

Ils assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille et l'éducation de leurs enfants communs.

48. Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation.

Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu. [Je souligne.]

Le chapitre IV se distingue par la présence de limitations à la fois internes et externes aux droits qui y sont reconnus. D'une part, six des dix articles de ce chapitre contiennent une réserve (formulée en termes différents d'une disposition à l'autre) indiquant que la mise en œuvre des droits qu'ils protègent dépend de l'adoption de mesures législatives. Ainsi, pour citer quelques exemples, le droit à l'instruction publique gratuite est garanti « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi », le droit des parents à ce que leurs enfants reçoivent un enseignement religieux conforme à leurs convictions est garanti « dans le cadre des programmes prévus par la loi » et le droit à l'information est garanti « dans la mesure prévue par la loi ». D'autre part, les droits regroupés dans ce chapitre ne sont pas inclus parmi les droits et libertés que l'art. 52 de la *Charte québécoise* déclare avoir préséance sur les autres lois. Il s'ensuit qu'une atteinte à l'un ou l'autre de ces droits ne peut pas donner lieu à une déclaration d'inopérabilité en vertu de l'art. 52. Il demeure néanmoins possible d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte en vertu de l'art. 49.

Selon le juge Robert, les différences textuelles entre les articles du chapitre IV n'ont pas seulement une valeur esthétique. Il est d'avis que l'expression « prévues par la loi » que l'on retrouve à l'art. 45 pour qualifier les mesures d'assistance financière et sociales que le législateur doit adopter pour assurer un niveau de vie décent n'a pas la même signification que les autres expressions employées dans les autres articles du chapitre IV. Alors que ces dernières indiquent selon lui que les droits ne sont reconnus que dans la mesure prévue par la loi,

expression “provided for by law” refers, rather, to the methods by which the legislature has committed itself to providing the measures to ensure an acceptable standard of living. That interpretation, he says, is consistent with Article 11(1) of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 3, to which s. 45 bears an undeniable resemblance:

Article 11. 1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.

The apparent similarity between s. 45 and Article 11(1) of the Covenant does not necessarily mean that the Quebec legislature intended to entrench the right to an acceptable standard of living in the *Quebec Charter*. In fact, the wording of s. 45 itself seems to negate that possibility. Section 45 does not guarantee the right to an acceptable standard of living, as Article 11(1) does; rather, it guarantees the right to social measures. In my view, that distinction supports the assertion that s. 45 protects a right of access to social measures for anyone in need. The fact that anyone in need is entitled not to measures to ensure him or her an acceptable standard of living, but to measures susceptible of ensuring him or her that standard of living, is also revealing. It seems to suggest that the legislature did not intend to give the courts the power to review the adequacy of the measures adopted, or to usurp the role of the legislature in that regard.

As well, the expression “provided for by law” must be considered in light of the other provisions of Chapter IV that have a direct impact on the financial resources of the state. Those provisions all contain a reservation (worded in different ways from one section to another). Those reservations confirm that the rights are protected only to the extent provided for by law. It would be most surprising if the Quebec legislature had committed itself unconditionally to ensuring an acceptable standard of living for anyone in need at the same time as limiting the exercise of

l’expression « prévues par la loi » renvoie plutôt à la modalité selon laquelle le législateur s’est engagé à prendre des mesures destinées à assurer un niveau de vie décent. Cette interprétation s’accorde d’après lui avec le par. 11(1) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 3, avec lequel l’art. 45 a une parenté indéniable :

Article 11. 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu’à une amélioration constante de ses conditions d’existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l’importance essentielle d’une coopération internationale librement consentie.

La parenté évidente entre l’art. 45 et le par. 11(1) du Pacte ne signifie pas nécessairement que le législateur québécois a voulu consacrer le droit à un niveau de vie décent dans la *Charte québécoise*. En fait, le texte même de l’art. 45 semble nier cette possibilité. En effet, cette disposition ne garantit pas le droit à un niveau de vie décent, comme le fait le par. 11(1), mais bien le droit à des mesures sociales. Cette distinction appuie à mon avis la proposition que l’art. 45 protège un droit d’accès à des mesures sociales à toute personne dans le besoin. Le fait que toute personne dans le besoin n’ait pas droit à des mesures lui assurant un niveau de vie décent mais plutôt à des mesures susceptibles de lui assurer ce niveau de vie est aussi révélateur. Il semble suggérer que le législateur n’a pas voulu conférer aux tribunaux le pouvoir de contrôler la suffisance des mesures adoptées ni de s’ériger en législateurs à cet égard.

D’autre part, l’expression « prévues par la loi » doit être considérée à la lumière des autres dispositions du chapitre IV qui ont un impact direct sur les ressources financières de l’État. Ces dernières contiennent toutes une réserve (formulée en des termes différents d’une disposition à l’autre). Cette réserve confirme que les droits ne sont protégés que dans la mesure prévue par la loi. Il serait fort étonnant que le législateur québécois se soit engagé inconditionnellement à assurer un niveau de vie décent à toute personne dans le besoin alors qu’il a limité

420

421

all of the other rights that call for it to make a direct financial investment to what is prescribed by law (M.-J. Longtin and D. Jacoby, “La Charte vue sous l’angle du législateur”, in *La nouvelle Charte sur les droits et les libertés de la personne* (1977), 4, at p. 24).

422 The final point is that the interpretation adopted by Robert J.A. does not seem to be supported by the opinions expressed during the parliamentary debates that led to the enactment of the *Quebec Charter*. The Quebec Minister of Justice referred to social and economic rights in the broader framework of a charter that was intended to be a synthesis of certain democratic values accepted in Quebec, Canada and the West, and described the rationale for those provisions as follows (*Journal des débats*, vol. 15, No. 79, November 12, 1974, at p. 2744):

[TRANSLATION] These rights are of special importance. Some may say that in certain cases they are expressions of good intentions, but I think that the fact that they are recognized in a bill like this one will give them an important place in the context of the democratic values to which I have referred, that is, that a number of these social and economic rights in a way summarize certain things, certain principles, certain values that we hold dear in Quebec. Despite the fact that some of them are subject to the effect of other government legislation, which I certainly do not deny, they nonetheless represent part of our democratic heritage. That is why we have included them in this Charter.

423 It therefore seems obvious that the Quebec legislature did not intend to give the social and economic rights guaranteed by the *Quebec Charter* independent legal effect. As well, there is nothing in the debates to suggest the intention of creating an exception with respect to s. 45.

B. *Case Law Concerning Section 45*

424 The Quebec courts have generally taken the position that s. 45, and all of the rights in Chapter IV of the *Quebec Charter*, were positive rights, the exercise of which depended on the enactment of legislation. In *Lévesque v. Québec (Procureur général)*, [1988] R.J.Q. 223, the Court of Appeal held (at p. 226):

aux prescriptions de la loi la réalisation de tous les autres droits exigeant de lui un investissement financier direct : M.-J. Longtin et D. Jacoby, « La Charte vue sous l’angle du législateur », dans *La nouvelle Charte sur les droits et les libertés de la personne* (1977), 4, p. 24.

Enfin, l’interprétation retenue par le juge Robert ne semble pas trouver de soutien dans les opinions exprimées au cours des débats parlementaires qui ont précédé l’adoption de la *Charte québécoise*. Situait les droits sociaux et économiques dans le cadre plus large d’une charte destinée à faire une synthèse de certaines valeurs démocratiques acquises au Québec, au Canada et en Occident, le ministre de la Justice du Québec décrivait en ces termes la raison d’être de ces dispositions (*Journal des débats*, vol. 15, n° 79, 12 novembre 1974, p. 2744) :

Ces droits ont une portée importante. Certains diront peut-être que, dans des cas, il s’agit d’expressions de bonne volonté, mais je pense que le fait qu’ils soient reconnus dans un projet de loi comme celui-là va leur assurer un caractère important dans ce contexte des valeurs démocratiques dont je parlais tout à l’heure, c’est-à-dire qu’un certain nombre de ces droits socio-économiques résument d’une certaine façon certaines choses, certains principes, certaines valeurs auxquels nous sommes attachés au Québec. Malgré que, pour certains d’entre eux, ils sont soumis à l’effet d’autres lois gouvernementales, ce que je suis loin de nier, ils représentent quand même des acquisitions de notre patrimoine démocratique. C’est la raison pour laquelle nous les avons inscrits à cette charte.

Il semble donc évident que le législateur québécois n’a pas voulu reconnaître une portée juridique autonome aux droits sociaux et économiques garantis par la *Charte québécoise*. Par ailleurs, rien dans les débats ne suggère que l’on ait voulu créer une exception en ce qui concerne l’art. 45.

B. *La jurisprudence portant sur l’art. 45*

Les tribunaux québécois ont généralement adopté la position que l’art. 45 de même que tous les droits se trouvant au chapitre IV de la *Charte québécoise* étaient des droits-créances dont la mise en œuvre dépendait de l’adoption de mesures législatives. Ainsi, dans l’affaire *Lévesque c. Québec (Procureur général)*, [1988] R.J.Q. 223, la Cour d’appel a statué à la p. 226 que :

[TRANSLATION] In 1975, in Chapter IV, Social and Economic Rights, the Charter granted all individuals the right to social measures, but because that provision does not prevail over the other laws of Quebec, the right to financial assistance must be determined under the appropriate legislation and regulations, in this case, the Act.

As well, in *Lecours v. Québec (Ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu)*, J.E. 90-638, the Superior Court held that s. 45 of the *Quebec Charter* did not grant a universal right to social assistance; that right must be provided by law.

There is, however, one decision of the Quebec Court of Appeal that is an exception. That judgment, in *Johnson v. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61, relied on s. 45 of the *Quebec Charter* in holding that a statutory provision declaring a person who is unemployed because of a labour dispute to be ineligible for social assistance could not be applied to a striker. Johnson and his wife had found themselves without income the day after a strike vote was held. Because he was not a union member, Johnson could not receive strike pay. He then tried to obtain unemployment insurance benefits, but was unsuccessful. As a last resort, he applied for social aid, which he was denied on the ground that s. 8 of the *Social Aid Act*, R.S.Q., c. A-16, excluded persons who had lost their job because of a labour dispute from benefits. He then challenged the validity of s. 8 on the ground that it was contrary to ss. 10 and 45 of the *Quebec Charter*.

Bisson J.A., writing for the Court of Appeal, held that s. 8 of the Act was not based on one of the grounds of discrimination listed in s. 10 of the *Quebec Charter* because being unemployed as a result of a labour dispute was not included in the concept of social condition. That did not conclude his analysis, and he went on to declare that s. 8 was of no force and effect as against the appellant on the ground that it was contrary to a number of the principles laid down in the *Quebec Charter* and in the *Social Aid Act* (at p. 70).

Quant à la charte, en 1975, à l'intérieur du chapitre IV, Droits économiques et sociaux, elle a consacré le droit des citoyens aux mesures sociales mais, comme cette disposition n'a aucune préséance sur les autres lois du Québec, le droit à l'assistance financière doit être déterminé suivant les textes législatifs et réglementaires pertinents, en l'espèce la loi.

De même, dans l'affaire *Lecours c. Québec (Ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu)*, J.E. 90-638, la Cour supérieure a décidé que l'art. 45 de la *Charte québécoise* n'accordait pas un droit universel à l'aide sociale; ce droit doit être prévu par la loi.

Un arrêt de la Cour d'appel du Québec fait cependant exception. Prononcé dans l'affaire *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61, ce jugement s'est fondé sur l'art. 45 de la *Charte québécoise* pour rendre inopposable à un gréviste dans le besoin une disposition législative déclarant inadmissible à l'aide sociale une personne se trouvant sans emploi en raison d'un conflit de travail. En effet, Johnson et son épouse s'étaient retrouvés sans revenu au lendemain d'un vote de grève. N'étant pas membre en règle du syndicat, Johnson n'avait pu toucher les prestations de grève. Il avait alors tenté d'obtenir des prestations d'assurance-chômage mais sans succès. En dernier recours, il avait déposé une demande d'aide sociale qui lui avait été refusée au motif que l'art. 8 de la *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., ch. A-16, excluait du bénéfice de la loi les personnes ayant perdu leur emploi en raison d'un conflit de travail. Il a alors entrepris de contester la validité de l'art. 8 au motif qu'il contrevenait aux art. 10 et 45 de la *Charte québécoise*.

Au nom de la Cour d'appel, le juge Bisson a statué que l'art. 8 de la Loi n'était pas fondé sur un motif de discrimination énuméré à l'art. 10 de la *Charte québécoise* puisque le fait d'être sans emploi en raison d'un conflit de travail n'était pas visé par le concept de condition sociale. Cette conclusion ne mettant pas fin à son analyse, il a poursuivi en déclarant que l'art. 8 était sans effet et inopposable aux appelants au motif qu'il contrevenait à plusieurs principes énoncés dans la *Charte québécoise* et dans la *Loi sur l'aide sociale* (à la p. 70) :

425

426

427

[TRANSLATION] Having found that s. 8 was valid legislation, I am nevertheless compelled to acknowledge that, as happens in the case of some legislation, a provision that is perfectly legal may, inadvertently, produce effects that the legislature did not anticipate.

That is the case with s. 8 as it relates to the appellants. The effect of that statutory provision, which was intended to prevent strikes being funded by social aid, is that because of the special situation of the appellants, s. 45 of the Charter must be applied.

428 It is difficult to view *Johnson* as an express recognition of the binding effect of s. 45. For one thing, it is obvious that the Court of Appeal was influenced by the exceptional circumstances in the case before it: a worker who had been on probation had been unable to participate in the strike vote and was not entitled to union benefits. The court was dealing with legislation that was perfectly valid but that produced effects the legislature had not anticipated. As Pierre Bosset, *supra*, points out, that case is in fact an atypical case, in which the basis for the judgment is extremely uncertain (at p. 593):

[TRANSLATION] When restricted to the applicant's particular case, the declaration that the law was of no force and effect is perhaps not very dissimilar to a judgment in equity. However, we may also regard it as an implied application of the rule of interpretation stated in s. 53 of the *Charter*, which provides that if any doubt arises in the interpretation of a provision of the Act, it shall be resolved in keeping with the intent of the *Charter*.

429 Accordingly, other than in exceptional circumstances, it does not seem that s. 45 is capable of having independent legal effect. Robert J.A. thought that this interpretation should be rejected on the ground that it reduced s. 45 to a mere obligation that [TRANSLATION] "theoretically . . . could be no more than symbolic and purely optional" (p. 1100). His opinion, however, was not based on a proper assessment of the nature of the obligational content of s. 45. The right of access to measures of financial assistance and social measures without discrimination would not be guaranteed by the *Quebec Charter* were it not for s. 45, the reason for this being that s. 10 of the *Quebec Charter* does not create an independent right to equality. In the first decision on this point, *Commission des droits de la personne*

Ayant conclu que l'article 8 était une législation valide, je suis forcé, par ailleurs, d'admettre que, comme la chose arrive dans certaines législations, un texte parfaitement légal peut, par accident, produire des effets que le législateur n'avait pas prévus.

Tel est le cas de l'article 8 par rapport aux appelants. Cette disposition législative, destinée à éviter que l'aide sociale finance les grèves, fait en sorte qu'en raison de la situation particulière des appelants il faut appliquer l'article 45 de la charte.

Il est difficile de considérer l'affaire *Johnson* comme une reconnaissance explicite de la force contraignante de l'art. 45. D'abord, il est évident que la Cour d'appel a été influencée par les circonstances exceptionnelles de l'espèce : le travailleur, en période de probation, n'avait pu prendre part au vote de grève et n'avait pas droit aux prestations du syndicat. Elle se trouvait devant un texte de loi parfaitement valide mais qui produisait des effets non prévus par le législateur. Comme le souligne l'auteur Pierre Bosset, *loc. cit.*, cette affaire présente plutôt un cas atypique, où le fondement du jugement demeure fort incertain (à la p. 593) :

Limitée au cas particulier du requérant, la déclaration d'inopposabilité n'est peut-être pas loin de ressembler, ici, à un jugement d'équité. On est libre, cependant, d'y voir aussi une application implicite de la règle d'interprétation énoncée par l'art. 53 de la *Charte*, selon laquelle lorsqu'un doute surgit dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il doit être tranché dans le sens indiqué par la *Charte*.

Ainsi, en dehors de circonstances exceptionnelles, il ne semble pas que l'art. 45 puisse jouir d'une juridicité autonome. Le juge Robert a estimé qu'une telle interprétation devait être rejetée au motif qu'elle réduisait l'art. 45 à une simple obligation qui « théoriquement (. . .) pourrait demeurer symbolique et purement facultative » (p. 1100). Son opinion, toutefois, n'apprécie pas correctement la nature du contenu obligationnel de l'art. 45. En effet, le droit d'accès sans discrimination à des mesures d'assistance financière et sociale ne serait pas garanti par la *Charte québécoise* en l'absence de l'art. 45. La raison tient au fait que l'art. 10 de la *Charte québécoise* ne crée pas de droit autonome à l'égalité. Dans une première décision sur ce sujet, *Commission des droits de la personne du Québec*

du Québec v. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu, [1991] R.J.Q. 3003, aff'd [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.), the Human Rights Tribunal explained the complex interaction between the right to equality and economic and social rights, in that case the right to free public education, as follows (at p. 3037):

[TRANSLATION] [W]hile the Charter allows for the exercise of the right to free public education to be affected by various statutory restrictions, and even for it to be subject to certain exceptions (such as charging tuition fees at the college and university level, for example), it prohibits limitations that have an effect on the exercise of that right that is discriminatory on one of the grounds enumerated in s. 10.

The symbiosis between s. 10 and the other rights and freedoms is a direct result of the wording of s. 10, which creates not an independent right to equality but a method of particularizing the various rights and freedoms recognized (*Desroches v. Commission des droits de la personne du Québec*, [1997] R.J.Q. 1540 (C.A.), at p. 1547). Section 10 sets out the right to equality, but only in the recognition and exercise of the rights and freedoms guaranteed. Accordingly, a person may not base an action for a remedy on the s. 10 right to equality as an independent right. However, a person may join s. 10 with another right or freedom guaranteed by the *Quebec Charter* in order to obtain compensation for a discriminatory distinction in the determination of the terms and conditions on which that right or freedom may be exercised (P. Carignan, "L'égalité dans le droit: une méthode d'approche appliquée à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne" in *De la Charte québécoise des droits et libertés: origine, nature et défis* (1989), 101, at pp. 136-37).

While it is true that the existence of that right of access is itself subject to the enactment of legislation, there is opinion that suggests that a minimum duty to legislate could be inferred from the inclusion of economic and social rights in the *Quebec Charter*. That idea is argued by Pierre Bosset, *supra*, at p. 602, who sees it as an alternative to the refusal by the Quebec courts to recognize the rights set out in Chapter IV of the *Quebec Charter* as having binding effect:

c. Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu, [1991] R.J.Q. 3003, conf. par [1994] R.J.Q. 1227 (C.A.), le Tribunal des droits de la personne a expliqué ainsi l'interaction complexe existant entre le droit à l'égalité et les droits économiques et sociaux, en l'occurrence le droit à l'instruction publique gratuite (à la p. 3037) :

[S]i la charte permet que l'exercice du droit à l'instruction publique gratuite soit affecté de différentes restrictions législatives, voire qu'il souffre certaines exceptions (telles que l'imposition de frais de scolarité aux niveaux collégial et universitaire, par exemple), elle interdit cependant les limitations qui, dans l'aménagement de ce droit, produisent un effet discriminatoire au regard de l'un des motifs énumérés à l'article 10.

Cette symbiose entre l'art. 10 et les autres droits et libertés découle directement de la formulation de l'art. 10 qui ne crée pas un droit autonome à l'égalité mais une modalité de particularisation des divers droits et libertés reconnus (*Desroches c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1997] R.J.Q. 1540 (C.A.), p. 1547). En effet, l'art. 10 proclame le droit à l'égalité mais uniquement dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés garantis. Aussi, une personne ne peut fonder un recours sur le droit à l'égalité prévu à l'art. 10 en tant que droit indépendant. Elle peut toutefois jumeler l'art. 10 avec un autre droit ou une autre liberté garanti par la *Charte québécoise* afin d'obtenir réparation pour une distinction discriminatoire dans la détermination des modalités de ce droit ou de cette liberté (P. Carignan, « L'égalité dans le droit : une méthode d'approche appliquée à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne » dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis* (1989), 101, p. 136-137).

Il est vrai cependant que même l'existence de ce droit d'accès est assujéti à l'adoption de mesures législatives. Toutefois, certaines opinions suggèrent qu'une obligation minimale de légiférer pourrait être déduite de l'insertion des droits économiques et sociaux dans la *Charte québécoise*. Cette idée est défendue par l'auteur Pierre Bosset, *loc. cit.*, p. 602, qui y voit une alternative au refus des tribunaux québécois de reconnaître la force contraignante des droits du chapitre IV de la *Charte québécoise* :

430

431

[TRANSLATION] Unless we are to think that the legislature spoke for no purpose when it included economic and social rights in the *Charter*, we must take seriously the hypothesis of minimum obligational content, of a “hard core” of rights that may be asserted against the state, despite the fact that the provisions in question do not, properly speaking, prevail over legislation. The idea of a hard core, which is more in keeping with the spirit of the *Charter* and the way that we normally think about rights and obligations than is the idea of a “purely optional” obligation, involves, at a minimum, the creation of a legal framework that favours the attainment of social and economic rights. Accordingly, failure to legislate — particularly where the way in which the right is worded expressly refers to the law — would be inconsistent with the obligations imposed by the *Charter*. Legislating solely as a matter of form, in legislation devoid of substance, would be no less problematic an idea.

432 However, that interpretation would not give the courts the power to review the adequacy of the measures adopted. Nonetheless, the task it would assign them might be incompatible with their function, which is to determine what types of measures are likely to allow for the exercise of rights.

433 In conclusion, the wording of s. 45 and its placement in the *Quebec Charter* confirm that it does not confer an independent right to an acceptable standard of living for anyone in need. That interpretation is the one most consistent with the intention of the Quebec legislature. Although it might be desirable, entrenching economic and social rights in a charter of rights is not essential to recognition of those rights in positive law. Social law had in fact developed in Quebec well before the enactment of the *Quebec Charter*.

V. Conclusion

434 For these reasons, the appeal should be allowed, in accordance with the disposition proposed by my colleague Bastarache J.

Appeal dismissed, L'HEUREUX-DUBÉ, BASTARACHE, ARBOUR and LEBEL JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Ouellet, Nadon, Barabé, Cyr, de Merchant, Bernstein, Cousineau, Heap & Palardy, Montreal.

À moins de considérer que le législateur parlait pour ne rien dire en consacrant les droits économiques et sociaux dans la *Charte*, il faut prendre au sérieux l'hypothèse d'un contenu obligationnel minimum, d'un « noyau dur » de droits opposables à l'État en dépit du fait que les dispositions concernées ne jouissent pas, à proprement parler, de la prépondérance par rapport à la législation. Plus respectueuse de l'esprit de la *Charte* et de la conception que l'on se fait habituellement des droits et des obligations que la thèse d'une obligation « purement facultative », l'idée d'un noyau dur implique, minimalement, la mise en place d'un cadre juridique favorable à la réalisation des droits économiques et sociaux. Ainsi, un défaut de légiférer — notamment lorsque la formulation du droit renvoie explicitement à la loi — serait incompatible avec les obligations qui découlent de la *Charte*. Légiférer uniquement pour la forme, par un acte législatif vide de substance, ne serait pas moins problématique.

Cette interprétation n'autoriserait cependant pas les tribunaux à contrôler la suffisance des mesures adoptées. Elle leur conférerait néanmoins une tâche peut-être incompatible avec leur fonction, c'est-à-dire celle de déterminer les types de mesures qui sont susceptibles de mettre les droits en œuvre.

En conclusion, la rédaction et la situation de l'art. 45 dans la *Charte québécoise* confirment qu'il ne confère pas de droit autonome à un niveau de vie décent à toute personne dans le besoin. Cette interprétation est la plus conforme à l'intention du législateur québécois. Bien que souhaitable, leur consécration dans une charte des droits n'est cependant pas indispensable à la reconnaissance des droits économiques et sociaux dans le droit positif. Le droit social s'est d'ailleurs développé au Québec bien avant l'adoption de la *Charte québécoise*.

V. Conclusion

Pour ces motifs, le pourvoi doit être accueilli, conformément au dispositif suggéré par mon collègue, le juge Bastarache.

Pourvoi rejeté, les juges L'HEUREUX-DUBÉ, BASTARACHE, ARBOUR et LEBEL sont dissidents.

Procureurs de l'appelante : Ouellet, Nadon, Barabé, Cyr, de Merchant, Bernstein, Cousineau, Heap & Palardy, Montréal.

Solicitor for the respondent: The Department of Justice, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: The Attorney General for New Brunswick, Fredericton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Alberta Justice, Edmonton.

Solicitor for the intervener Rights and Democracy (also known as International Centre for Human Rights and Democratic Development): David Matas, Winnipeg.

Solicitor for the intervener Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse: Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Montreal.

Solicitors for the intervener the National Association of Women and the Law (NAWL): Gwen Brodsky, Vancouver; Rachel Cox, Saint-Lazare, Quebec.

Solicitor for the intervener the Charter Committee on Poverty Issues (CCPI): Nova Scotia Legal Aid, Halifax.

Solicitors for the intervener the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA): McCarthy Tétrault, Montreal.

Procureur de l'intimé : Le ministère de la Justice, Sainte-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Le ministère du Procureur général, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Le procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Le ministère du Procureur général, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Alberta Justice, Edmonton.

Procureur de l'intervenant Droits et Démocratie (aussi appelé le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) : David Matas, Winnipeg.

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

Procureurs de l'intervenante l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD) : Gwen Brodsky, Vancouver; Rachel Cox, Saint-Lazare (Québec).

Procureur de l'intervenant le Comité de la Charte et des questions de pauvreté (CCQP) : Nova Scotia Legal Aid, Halifax.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (ACCCDP) : McCarthy Tétrault, Montréal.