

Commission des droits de la personne du Québec *Appellant*

v.

Town of Brossard *Respondent*

and

Line Laurin *Mis en cause*

INDEXED AS: BROSSARD (TOWN) v. QUEBEC
(COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE)

File No.: 18270.

1986: April 30; 1988: November 10.

Present: Beetz, McIntyre, Chouinard*, Lamer, Wilson,
Le Dain* and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Civil rights — Employment — Discrimination — Civil status — Members of the immediate families of full-time employees and town councillors prohibited from taking employment with the town — Whether hiring practice based on civil status and discriminatory under s. 10 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms — If so, whether town's hiring practice justified by s. 20 of the Charter — Construction of s. 20 — Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q. 1977, c. C-12, ss. 10, 16, 20.

The town of Brossard adopted a hiring policy disqualifying members of the immediate families of full-time employees and town councillors from taking up employment with the town. The mis en cause complained to the Commission des droits de la personne when her application for summer employment with the town as a lifeguard was not considered, pursuant to the anti-nepotism policy, because her mother worked as a full-time typist at the municipal police station. The Commission stated that she had been wronged and recommended that she be immediately granted the position for which she had applied. The town then sought a declaration from the Superior Court that the hiring policy did not constitute wrongful discrimination under s. 10 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*. The Court dismissed the motion but the Court of Appeal reversed the judgment. This appeal is to determine whether the town's hiring policy constitutes

* Chouinard and Le Dain JJ. took no part in the judgment.

Commission des droits de la personne du Québec *Appelante*

c.

a Ville de Brossard *Intimée*

et

Line Laurin *Mise en cause*

b RÉPERTORIÉ: BROSSARD (VILLE) c. QUÉBEC
(COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE)

N° du greffe: 18270.

1986: 30 avril; 1988: 10 novembre.

**c Présents: Les juges Beetz, McIntyre, Chouinard*,
Lamer, Wilson, Le Dain* et La Forest.**

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

d Libertés publiques — Emploi — Discrimination — État civil — Interdiction faite aux membres de la famille immédiate des employés à plein temps et des conseillers municipaux de postuler un emploi auprès de la ville — Cette pratique en matière d'embauchage est-elle fondée sur l'état civil, et partant, discriminatoire selon l'art. 10 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec? — Dans l'affirmative, la pratique de la ville en matière d'embauchage est-elle justifiée par l'art. 20 de la Charte? — Interprétation de l'art. 20 — Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q. 1977, chap. C-12, art. 10, 16, 20.

La ville de Brossard a adopté une politique d'embauchage qui empêche les membres de la famille immédiate des employés à plein temps et des conseillers municipaux d'être embauchés par la ville. La mise en cause a porté plainte auprès de la Commission des droits de la personne lorsque, conformément à la politique antinépotisme, sa demande visant à obtenir de la ville un emploi d'été comme sauveteur a été écartée parce que sa mère travaillait à plein temps comme dactylographe au poste de police de la municipalité. La Commission a déclaré que la mise en cause avait été victime d'un préjudice et a recommandé qu'elle se voie immédiatement confier le poste qu'elle avait sollicité. La ville a alors demandé à la Cour supérieure de déclarer que la politique d'embauchage ne constituait pas de la discrimination illicite au sens de l'art. 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La Cour a rejeté la requête, mais la Cour d'appel a infirmé cette décision. Ce pourvoi vise

* Les juges Chouinard et Le Dain n'ont pas pris part au jugement.

discrimination in employment based on "civil status" contrary to ss. 10 and 16 of the Quebec *Charter*; and, if so, whether the exclusion of members of the immediate families of full-time employees and town councillors is deemed non-discriminatory pursuant to one of the exceptions provided for in s. 20 of the *Charter*.

Held: The appeal should be allowed.

Per Beetz, McIntyre, Lamer and La Forest JJ.:

(1) Section 10 of the *Charter*

The town's hiring policy represented an exclusion based on the civil status of persons applying for employment with the town. The exclusion was based on filiation, fraternity and sorority, and marital status viewed in relative terms—the hiring policy excluded candidates married to persons already connected to the town—which are all included in the "civil status" of candidates protected by s. 10 of the *Charter*. This is true both generally as well as in the particular case of the *mis en cause*. Furthermore, the candidates' civil status was the operative cause of their exclusion. While in some circumstances the mother-daughter relationship might be viewed separately from the position occupied by the mother, for the purposes of determining the cause of the *mis en cause*'s exclusion these two factors operated together to form a single, indivisible cause. The civil status of the *mis en cause*, an appreciation of which required an examination of the mother's situation, caused her exclusion.

Such an exclusion constitutes discrimination under s. 10 only if, pursuant to the second paragraph of that provision, the exclusion has the effect of nullifying or impairing the candidates' right to full and equal recognition and exercise of their human rights and freedoms. The *mis en cause* and other candidates excluded by the hiring policy plainly did not enjoy the full and equal recognition and exercise of their right to non-discrimination in employment established by s. 16. The town's hiring policy was therefore discriminatory under s. 10 of the *Charter*.

(2) Section 20 of the *Charter*

(a) *Construction*

Section 20 of the *Charter* provides for two separate statutory exceptions to the anti-discrimination norm in s. 10 and it is wrong to suggest that there is a connection between them, even for the purposes of interpreting their respective terms. The two exceptions, founded on differing legislative objectives, are deserving of different

à déterminer si la politique d'embauchage de la ville constitue de la discrimination dans l'embauchage fondée sur «l'état civil», contrairement aux art. 10 et 16 de la *Charte* québécoise et, dans l'affirmative, si l'exclusion des membres de la famille immédiate des employés à plein temps et des conseillers municipaux est réputée non discriminatoire en raison de l'une des exceptions prévues à l'art. 20 de la *Charte*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les juges Beetz, McIntyre, Lamer et La Forest:

(1) L'article 10 de la *Charte*

La politique d'embauchage de la ville représente une exclusion fondée sur l'état civil de personnes postulant des emplois auprès d'elle. Il s'agit d'une exclusion fondée sur la filiation, la fraternité et la «sororité», ainsi que l'état matrimonial au sens relatif—la politique d'embauchage exclut les postulants mariés à des personnes ayant déjà des liens avec la ville—, lesquels sont tous inclus dans «l'état civil» des candidats pour les fins de l'art. 10 de la *Charte*. Cela vaut tant d'une manière générale que dans le cas particulier de la mise en cause. De plus, l'état civil des candidats est la cause efficiente de leur exclusion. Certes, la relation de mère-fille et le poste occupé par la mère sont des facteurs qui pourraient être dissociés dans certaines circonstances, mais pour ce qui est de déterminer la cause de l'exclusion de la mise en cause, ils jouent ensemble de manière à former une cause unique et indivisible. C'est l'état civil de la mise en cause, dont l'appréciation a nécessité l'examen de la situation de sa mère, qui a été à l'origine de son exclusion.

Pareille exclusion ne constitue de la discrimination au sens de l'art. 10 que si, comme le prévoit le deuxième alinéa de cette disposition, l'exclusion a pour effet de détruire ou de compromettre le droit des candidats à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne. Il est clair que la mise en cause et les autres candidats exclus en raison de la politique d'embauchage n'ont pas joui de la reconnaissance et de l'exercice, en pleine égalité, du droit à la non-discrimination dans l'embauchage, prévu par l'art. 16. Il s'ensuit que la politique d'embauchage de la ville est discriminatoire au sens de l'art. 10 de la *Charte*.

(2) L'article 20 de la *Charte*

a) *Interprétation*

L'article 20 de la *Charte* prévoit deux exceptions distinctes à la norme antidiscrimination établie par l'art. 10 et on a tort de les prétendre connexes, même aux fins de l'interprétation de leurs termes respectifs. Ces deux exceptions, fondées sur des objectifs législatifs différents, méritent l'emploi de méthodes d'interprétation

methods of statutory interpretation. The first branch, which provides that an "exclusion ... based on the aptitudes or qualifications required in good faith for an employment ... is deemed non-discriminatory", should be interpreted restrictively since it takes away rights which otherwise benefit from a liberal interpretation. The second branch provides that an "exclusion ... justified by the charitable, philanthropic, religious, political or educational nature of a non-profit institution or of an institution devoted exclusively to the well-being of an ethnic group, is deemed non-discriminatory". This exception, while imposing a limitation on the rights of some individuals, also confers rights upon certain groups. It is designed to promote the fundamental right of individuals to freely associate in groups for the purpose of expressing particular views or engaging in particular pursuits. The Court, therefore, rather than adopting a liberal or a restrictive interpretation of the second branch, should give the expressions "non-profit institution" and "political nature" their ordinary meaning, using the traditional rules of statutory interpretation.

(b) *The First Branch*

In order to be relevant for the purposes of the first branch of s. 20, the "aptitudes or qualifications required in good faith for an employment" must necessarily relate to one of the enumerated grounds in s. 10 since the exception can only be invoked following the determination that a given behaviour amounts to discrimination contrary to s. 10. In this case, the absence of conflict of interest on the part of the person considered for employment was the "aptitude or qualification" which related to civil status, the enumerated ground in s. 10 relevant to the discriminatory hiring policy. A requirement that candidates be free from conflicts of interest encourages impartiality in the hiring of new public servants and promotes impartiality in the performance of public servants' duties after they have been hired.

For its hiring policy to be deemed non-discriminatory under the first branch of s. 20, the town had to demonstrate that: (1) the absence of conflict of interest requirement was imposed honestly, in good faith (a subjective test); and (2) the requirement is related in an objective sense to the performance of employment with the town in that it was reasonably necessary to assure the efficient and economic performance of the work (an objective test). A requirement is "reasonably necessary" to assure the performance of a job under the objective test when it satisfies the following two criteria: the aptitude or qualification must be rationally connected to

différentes. Le premier volet, qui porte qu'une «exclusion [...] fondée sur les aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi [...] est réputée non discriminatoire», doit s'interpréter restrictivement puisqu'il supprime des droits qui autrement recevraient une interprétation libérale. Suivant le second volet, une «exclusion [...] justifiée par le caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif d'une institution sans but lucratif ou qui est vouée exclusivement au bien-être d'un groupe ethnique est réputée non discriminatoire». Cette exception, tout en imposant des limites aux droits de certains individus, confère des droits à certains groupes. Elle est destinée à promouvoir le droit fondamental des individus de s'associer librement afin d'exprimer des opinions particulières ou d'exercer des activités particulières. Donc, plutôt que d'adopter une interprétation libérale ou restrictive du second volet, la Cour devrait donner aux expressions «institution sans but lucratif» et «caractère politique» leur sens ordinaire, en recourant aux règles traditionnelles d'interprétation des lois.

b) *Le premier volet*

Pour être pertinentes aux fins du premier volet de l'art. 20, les «aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi» doivent nécessairement se rapporter à l'un des motifs énumérés à l'art. 10 étant donné que l'exception ne peut être invoquée qu'à la suite de la détermination qu'une conduite donnée constitue une discrimination contrairement à l'art. 10. En l'espèce, l'absence de conflit d'intérêts de la part du postulant d'un emploi constitue «l'aptitude ou la qualité» qui se rapporte à l'état civil, lequel représente le motif de discrimination mentionné à l'art. 10 qui est pertinent relativement à la politique discriminatoire en matière d'embauchage. L'exigence que les postulants ne soient pas en situation de conflit d'intérêts favorise l'impartialité dans l'embauchage de nouveaux fonctionnaires et dans l'exécution de leurs fonctions une fois qu'ils ont été engagés.

Pour que sa politique d'embauchage soit réputée non discriminatoire au sens du premier volet de l'art. 20, la ville devait démontrer: (1) que l'exigence qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts a été imposée honnêtement, de bonne foi (critère subjectif), et (2) que cette exigence se rapporte objectivement à l'exercice de l'emploi auprès de la ville, en ce sens qu'elle est raisonnablement nécessaire pour assurer l'exécution efficace et économique du travail (critère objectif). Une exigence est «raisonnablement nécessaire» pour assurer l'exécution du travail, selon le critère objectif, si elle satisfait aux deux conditions suivantes: l'aptitude ou la qualité doit avoir un lien

the employment concerned and the rule must be properly designed to ensure that the aptitude or qualification is met without placing an undue burden on those to whom the rule applies.

The subjective element of the test was met here because the requirement was imposed honestly. The purpose of the hiring policy was to combat nepotism and to promote sound municipal management; it was not to frustrate the objectives of the *Charter*.

The objective part of the test was not met. Nevertheless, the aptitude or qualification required of all candidates—an absence of real and potential conflicts of interest and the appearances thereof—was rationally connected to employment with the town, including employment as a lifeguard for which the mis en cause applied. All public servants, from the most powerful mandarin to the most junior clerk, share in a duty to the collectivity whereby the particular interests of the public servant must yield to the general interest of the citizens which make up that collectivity. It is appropriate and indeed necessary to adopt rules of conduct for public servants to inhibit conflicts of interest, of which nepotism is one serious form. Moreover, it should be possible for a government employer to establish rules of conduct designed to combat not only real or potential conflicts of interest but also the appearance of such conflicts.

In this case, however, the rule was disproportionately stringent in view of the aptitude or qualification which it sought to verify. The hiring policy that the town chose to adopt was a blanket rule allowing for no exceptions and therefore did not sufficiently take into account the degree of likelihood that an abuse of power would take place. For an exclusion of this nature to be justified as an occupational requirement under the first branch of s. 20, the requirement must be tailored to the employment in question so that it can be said to preclude real conflicts of interest, potential conflicts of interest which are reasonably likely to arise, and the appearance of conflicts of interest founded on a reasonable apprehension of bias. The population of the municipality, the number of public servants it employs, the peculiarities of its administrative structure, the nature of the positions occupied in respect of their potential for abuse of power and, to some extent, the nature of the family relationship in question, are all relevant to determining whether the rule is properly designed in respect of the objective test. In this case, the town's hiring policy was not sufficiently tailored to the nature of the positions occupied in respect of the potential for abuse of power.

rationnel avec l'emploi en question et la règle doit être bien conçue de manière que l'exigence quant à l'aptitude ou à la qualité puisse être remplie sans que les personnes assujetties à la règle ne se voient imposer un fardeau excessif.

^a En l'espèce, on a satisfait à l'élément subjectif du critère parce que l'exigence a été imposée honnêtement. La politique d'embauchage visait à combattre le népotisme et à favoriser une saine gestion municipale et non pas à contrecarrer les objectifs de la *Charte*.

On n'a pas satisfait à l'élément objectif du critère. Néanmoins, l'aptitude ou la qualité requise de tous les postulants, savoir l'absence de conflits d'intérêts réels ou éventuels et d'apparence de tels conflits, présente un lien rationnel avec l'emploi auprès de la ville, y compris avec l'emploi de sauveteur postulé par la mise en cause. Tous les fonctionnaires, du cadre le plus puissant jusqu'au moindre petit commis, partagent envers la collectivité une responsabilité en vertu de laquelle les intérêts particuliers du fonctionnaire doivent céder le pas devant l'intérêt général des citoyens qui composent cette collectivité. Il est approprié, voire nécessaire, d'adopter pour les fonctionnaires des règles de conduite destinées à prévenir les conflits d'intérêts, dont le népotisme constitue une forme particulièrement grave. De plus, il devrait être possible à un gouvernement employeur d'établir des règles de conduite visant à combattre non seulement les conflits d'intérêts réels ou éventuels mais aussi l'apparence de tels conflits.

^f En l'espèce, toutefois, la règle est d'une sévérité disproportionnée à l'aptitude ou à la qualité dont elle vise à assurer la possession. La politique d'embauchage que la ville a décidé d'adopter constitue une règle générale qui n'admet aucune exception et qui ne tient donc pas compte suffisamment du degré de probabilité qu'un abus de pouvoir soit commis. Pour qu'une exclusion de ce genre soit justifiée en tant qu'exigence professionnelle, en vertu du premier volet de l'art. 20, cette exigence doit être adaptée à l'emploi en question de manière qu'on puisse dire qu'elle prévient les conflits d'intérêts réels, les conflits d'intérêts éventuels dont il est raisonnable de croire qu'ils pourront surgir et les apparences de conflit d'intérêts fondées sur une crainte raisonnable de partialité. La population de la municipalité, le nombre de ses fonctionnaires, les particularités de sa structure administrative, la nature des postes occupés du point de vue des possibilités d'abus de pouvoir qu'ils présentent et, dans une certaine mesure, la nature de la relation familiale en question sont tous des points pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer si la règle est bien conçue en ce qui concerne le critère objectif. En l'espèce, la politique d'embauchage de la ville ne tenait pas

The mother was not in a position to influence the hiring of her daughter and there was no reasonable apprehension that she could have done so. There was also no evidence enabling the Court to evaluate the blanket rule in connection with the size of the municipality and its public service. The first branch of s. 20 did not, therefore, justify the town's discriminatory hiring practice.

(c) *The Second Branch*

The town's discriminatory practice is not saved by the second branch of s. 20. A municipality is not a "non-profit institution" of a "political nature" as contemplated by this section. Although the use of the expression "non-profit institution" does not preclude the application of the second branch to municipalities, the words "charitable, philanthropic, religious, political or educational nature" which precede "non-profit institution" in s. 20 colour the meaning of the latter expression, and support the view that a municipality is not included therein.

The word "political" can also be interpreted, in other contexts, so as to include municipalities and other government employers. In section 20, however, the word "political" is explained by the other examples of non-profit institutions given by the legislator and the concept of "vocation" appears to be implicit in each of them. An institution of a political nature would be one with a particular ideological or policy-oriented vocation and would not include a municipality.

Further, the second branch of s. 20 is designed to promote the fundamental freedom of individuals to associate in groups for the purpose of expressing particular views or engaging in particular pursuits, and to prevent those individuals from being inhibited in so doing by the anti-discriminatory norm in s. 10. Therefore, to be protected by the second branch of s. 20, an institution must have, as a primary purpose, the promotion of the interests and welfare of an identifiable group of persons characterized by a common ground under s. 10. The institution itself may fall into one or another of the s. 20 types, but there must always be a connection between the brand of s. 10 discrimination practised by the group and the nature of the institution as well as a congruence between a primary group purpose and the brand of s. 10 discrimination. The underlying policy of the second branch of s. 20 makes it clear that a municipality, like other governments, is precluded from invoking

suffisamment compte de la nature des postes occupés du point de vue des possibilités d'abus de pouvoir qu'ils présentent. La mère n'était pas en mesure d'influencer l'embauchage de sa fille et il n'y avait aucune crainte raisonnable qu'elle pût exercer une telle influence. De plus, la Cour ne disposait d'aucun élément de preuve permettant d'évaluer la règle générale en fonction de la taille de la municipalité et de sa fonction publique. Il s'ensuit donc que le premier volet de l'art. 20 ne justifie pas la pratique discriminatoire en matière d'embauchage suivie par la ville.

c) *Le second volet*

Le second volet de l'art. 20 ne vient pas sauvegarder la pratique discriminatoire de la ville. Une municipalité n'est pas l'«institution sans but lucratif» ayant «un caractère politique» envisagée dans cette disposition. Quoique l'emploi de l'expression «institution sans but lucratif» n'exclue pas l'application du second volet à des municipalités, les mots «caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif» qui, à l'art. 20, précèdent l'expression «institution sans but lucratif» influent sur le sens de cette dernière expression et appuient le point de vue selon lequel elle ne comprend pas une municipalité.

Dans d'autres contextes, le mot «politique» peut aussi être interprété de manière à comprendre les municipalités et d'autres gouvernements employeurs. À l'article 20, cependant, le sens du mot «politique» est éclairé par les autres exemples d'institutions sans but lucratif donnés par le législateur et chacun de ces exemples paraît renfermer la notion de «vocation». Une institution de caractère politique serait une institution ayant une vocation particulière reliée à une idéologie ou à un programme et ne comprendrait pas une municipalité.

De plus, le second volet de l'art. 20 est destiné à promouvoir la liberté fondamentale des individus de s'associer afin d'exprimer des opinions particulières ou d'exercer des activités particulières et, ce faisant, leur droit de ne pas être gênés par la norme antidiscrimination établie à l'art. 10. Donc, pour bénéficier de la protection du second volet de l'art. 20, une institution doit avoir pour objectif premier la promotion des intérêts et du bien-être d'un groupe identifiable de personnes partageant une des caractéristiques énoncées à l'art. 10. L'institution elle-même peut relever de l'une ou l'autre des catégories prévues à l'art. 20, mais il doit toujours y avoir un lien entre la discrimination fondée sur l'un des motifs énoncés à l'art. 10 pratiquée par le groupe et la nature de l'institution, de même qu'entre l'un des objectifs premiers visés par le groupe et la discrimination fondée sur l'un des motifs énoncés à l'art. 10. Il se dégage nettement de la politique qui sous-tend le second

ing the exception. A municipality is not an institution which promotes the interests and welfare of an identifiable group of persons characterized by a factor enumerated in s. 10. The town does not discriminate in order to promote the free association of members of any such identifiable group.

Given the conclusion that the town is not a non-profit institution of a political nature which cannot avail itself of the second branch of s. 20, the Court need not inquire as to whether the discriminatory hiring policy is "justified" in the circumstances. However, as a general rule, the distinction, exclusion or preference practised by the non-profit institution to which the second branch applies must be justified in an objective sense by the particular nature of the institution in question.

Per Wilson and La Forest JJ.: The town's reason for adopting its anti-nepotism policy was to enhance both the reality and the public image of itself as an employer who applies completely impartial hiring practices. The town believed that, as a public body accountable to the residents of the town for the proper administration of the town's affairs, it had to be above reproach as far as its hiring practices were concerned. It should hire and be seen to hire purely on the basis of merit and not on the basis of preferential treatment accorded to the relatives of council members or persons already in its employ. This objective of the town was broader than its concern over potential conflicts of interest and the Court must decide whether that broader concern could provide a justification for its anti-nepotism policy under the first branch of s. 20. The nature of the job applied for and the nature of the job held by any relative, while crucial on the conflict of interest basis of qualification, would not be determinative on this question.

The nature of the employer is relevant in determining the "qualifications" which may legitimately be attached to an employment under the first branch of s. 20 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. A municipality's anti-nepotism policy could thus be justified on the ground that it is a "qualification required in good faith" for employment by it because of its status as a public body. The policy, however, was not "reasonably necessary" to ensure the integrity of the town's administration or the appearance of such integrity. While the hiring of relatives may well pose a threat or be perceived as posing a threat to the integrity of the town's adminis-

volet de l'art. 20 qu'une municipalité, comme tout autre gouvernement, ne peut invoquer cette exception. Une municipalité n'est pas une institution dont le rôle consiste à promouvoir les intérêts et le bien-être d'un groupe identifiable de personnes caractérisées par un des facteurs énumérés à l'art. 10. En l'espèce, la ville n'exerce pas la discrimination pour favoriser la liberté d'association de membres d'un tel groupe identifiable.

Étant donné la conclusion que la ville n'est pas une institution sans but lucratif ayant un caractère politique et qu'elle ne peut donc pas se prévaloir du second volet de l'art. 20, la Cour n'a pas à se demander si la politique discriminatoire en matière d'embauchage est «justifiée» dans les circonstances. En règle générale toutefois, lorsqu'une institution sans but lucratif, à laquelle s'applique le second volet, fait une distinction ou une exclusion ou accorde une préférence, cette distinction, exclusion ou préférence doit être justifiée au sens objectif par le caractère particulier de cette institution.

Les juges Wilson et La Forest: La ville a adopté sa politique antinépotisme afin de rehausser aussi bien dans les faits qu'aux yeux du public son image d'employeur qui suit des pratiques tout à fait impartiales en matière d'embauchage. La ville croyait qu'en tant qu'organisme public ayant la responsabilité envers ses habitants d'assurer la saine administration des affaires municipales, elle se devait d'avoir des pratiques irréprochables en matière d'embauchage. Elle devait pratiquer et être perçue comme pratiquant l'embauchage fondé exclusivement sur le mérite et non pas sur le traitement préférentiel accordé aux parents de conseillers municipaux ou de personnes déjà à son service. Cet objectif de la ville était beaucoup plus large que son souci de prévenir les conflits d'intérêts et la Cour doit décider si cet objectif plus large peut fournir en vertu du premier volet de l'art. 20 une justification de sa politique antinépotisme. La nature de l'emploi postulé et la nature du poste occupé par un parent, quoique cruciales pour une justification fondée sur le conflit d'intérêts, ne seraient pas déterminantes relativement à cette question.

Le caractère de l'employeur est pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer les «qualités» qui, en vertu du premier volet de l'art. 20 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, peuvent être légitimement exigées pour un emploi. La politique antinépotisme d'une municipalité pourrait donc être justifiée pour le motif qu'il s'agit, en raison de son caractère d'organisme public, d'une «qualité exigée de bonne foi» pour un emploi auprès d'elle. Cette politique n'était toutefois pas «raisonnablement nécessaire» pour assurer l'intégrité ou l'apparence d'intégrité de l'administration municipale. Bien que l'embauchage de parents puisse

tration, the adoption of a total ban was too stringent a measure to avoid such a threat having regard to the importance of the right violated by an anti-nepotism policy, i.e., the right not to be discriminated against. Since less drastic means were available to the town to achieve its object, its policy was not justified by the first branch of s. 20.

Cases Cited

By Beetz J.

Applied: *Ontario Human Rights Commission v. Borough of Etobicoke*, [1982] 1 S.C.R. 202; *Bhinder v. Canadian National Railway Co.*, [1985] 2 S.C.R. 561; *Caldwell v. Stuart*, [1984] 2 S.C.R. 603; **approved:** *Biscuits Associés du Canada Ltée v. Commission des droits de la personne*, [1981] C.A. 521; *Cashin v. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 86 N.R. 24 (F.C.A.), rev'g (1987), 8 C.H.R.R. D/3699; *Mark v. Porcupine General Hospital* (1984), 6 C.H.R.R. D/2538; *Commission des droits de la personne du Québec v. Québec (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 243; **disapproved:** *Mormina v. Saint-Léonard (Ville de)*, J.E. 87-950; **distinguished:** *Johnson v. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61; **referred to:** *Commission des droits de la personne v. École de conduite St-Amour Inc.*, [1983] C.P. 16; *Blanchette v. Cie d'assurance du Canada sur la vie*, [1984] C.S. 1240; *Aronoff v. Hawryluk* (1981), 2 C.H.R.R. D/534; *Syndicat national des employés de garage de Québec Inc. (C.S.D.) v. Roy*, [1987] D.L.Q. 409; *Placements G.P.C. Inc. v. Union des employés de commerce, local 504*, [1987] D.L.Q. 93n; *Marché Sabrevois Inc. v. Union des employés de commerce, local 500*, [1987] D.L.Q. 71n; *Commission des droits de la personne du Québec v. Courtier provincial en alimentation (1971) Inc.* (1982), 3 C.H.R.R. D/1134; *Bosi v. Township of Michipicoten* (1983), 4 C.H.R.R. D/1252; *Décision C.D.P.—18*, [1987] D.L.Q. 155; *Bliss v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 183; *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *Association A.D.G.Q. v. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1980] C.S. 93; *Décision C.D.P.—31*, [1986] D.L.Q. 462; *Ladouceur v. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, [1987] D.L.Q. 95n; *Commission des droits de la personne du Québec v. Ville de Lachine*, [1984] C.S. 361.

bien présenter une menace ou être considéré comme présentant une menace pour l'intégrité de l'administration de la ville, il reste que, compte tenu de l'importance du droit-violé par une politique antinépotisme, c.-à-d. le droit de ne pas être victime de discrimination, l'adoption d'une interdiction totale pour éviter cette menace était une mesure trop stricte. Étant donné que la ville pouvait recourir à des moyens moins draconiens pour réaliser son objectif, sa politique n'est pas justifiée par le premier volet de l'art. 20.

Jurisprudence

Citée par le juge Beetz

Arrêts appliqués: *Commission ontarienne des droits de la personne c. Municipalité d'Etobicoke*, [1982] 1 R.C.S. 202; *Bhinder c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 561; *Caldwell c. Stuart*, [1984] 2 R.C.S. 603; **arrêts approuvés:** *Biscuits Associés du Canada Ltée c. Commission des droits de la personne*, [1981] C.A. 521; *Cashin c. Société Radio-Canada* (1988), 86 N.R. 24 (C.A.F.), inf. (1987), 8 C.H.R.R. D/3699; *Mark v. Porcupine General Hospital* (1984), 6 C.H.R.R. D/2538; *Commission des droits de la personne du Québec c. Québec (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 243; **arrêt critiqué:** *Mormina c. Saint-Léonard (Ville de)*, J.E. 87-950; **distinction d'avec l'arrêt:** *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61; **arrêts mentionnés:** *Commission des droits de la personne c. École de conduite St-Amour Inc.*, [1983] C.P. 16; *Blanchette c. Cie d'assurance du Canada sur la vie*, [1984] C.S. 1240; *Aronoff v. Hawryluk* (1981), 2 C.H.R.R. D/534; *Syndicat national des employés de garage de Québec Inc. (C.S.D.) c. Roy*, [1987] D.L.Q. 409; *Placements G.P.C. Inc. c. Union des employés de commerce, local 504*, [1987] D.L.Q. 93n; *Marché Sabrevois Inc. c. Union des employés de commerce, local 500*, [1987] D.L.Q. 71n; *Commission des droits de la personne du Québec c. Courtier provincial en alimentation (1971) Inc.* (1982), 3 C.H.R.R. D/1134; *Bosi v. Township of Michipicoten* (1983), 4 C.H.R.R. D/1252; *Décision C.D.P.—18*, [1987] D.L.Q. 155; *Bliss c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 183; *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *Association A.D.G.Q. c. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1980] C.S. 93; *Décision C.D.P.—31*, [1986] D.L.Q. 462; *Ladouceur c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, [1987] D.L.Q. 95n; *Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Lachine*, [1984] C.S. 361.

By Wilson J.

Referred to: *Caldwell v. Stuart*, [1984] 2 S.C.R. 603.

Statutes and Regulations Cited

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q. 1977, c. C-12, ss. 10 [am. 1978, c. 7, s. 112], 16, 20, 82.
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19.
Civil Code of Lower Canada, arts. 39 et seq., 54, 356.
Civil Code of Quebec, art. 572.
Code of Civil Procedure, arts. 453 et seq.
Human Rights Code, 1981, S.O. 1981, c. 53, ss. 17, 23.
Public Service Act, R.S.Q., c. F-3.1.1, s. 7.

Authors Cited

Bisson, Alain-François. "La Charte québécoise des droits et libertés de la personne et le dogme de l'interprétation spécifique des textes constitutionnels" (1986), 17 *R.D.U.S.* 19.
 Garant, Patrice. *La fonction publique canadienne et québécoise*. Québec: Presses de l'Université Laval, 1973.
 Jèze, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*, vol. II, 3^e éd. Paris: Michel Giard, 1930.
 Robert, Paul. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, vol. III. Paris: Le Robert, 1981, "institution".

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] C.A. 363, 3 D.L.R. (4th) 228, reversing a judgment of the Superior Court, [1980] R.P. 203, which dismissed respondent's motion for declaratory judgment. Appeal allowed.

Hélène LeBel, Q.C., and *Guy Desautels*, for the appellant.

Clermont Vermette, Q.C., for the respondent.

The judgment of *Beetz, McIntyre, Lamer* and *La Forest JJ.* was delivered by

BEETZ J.—The town of Brossard, in a good faith effort to combat nepotism within the local public service, has adopted a hiring policy which disqualifies members of the immediate families of full-time employees and town councillors from taking up employment with the town. Can the town exclude this class of applicant without practising discrimination in employment, thereby

Citée par le juge Wilson

Arrêt mentionné: *Caldwell c. Stuart*, [1984] 2 R.C.S. 603.

a Lois et règlements cités

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q. 1977, chap. C-12, art. 10 [mod. 1978, chap. 7, art. 112], 16, 20, 82.
Code civil du Bas Canada, art. 39 et suiv., 54, 356.
b *Code civil du Québec*, art. 572.
Code de procédure civile, art. 453 et suiv.
Code des droits de la personne, L.O. 1981, chap. 53, art. 17, 23.
Loi sur la fonction publique, L.R.Q., chap. F-3.1.1, art. 7.
c *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., chap. C-19.

Doctrines citées

Bisson, Alain-François. «La Charte québécoise des droits et libertés de la personne et le dogme de l'interprétation spécifique des textes constitutionnels» (1986), 17 *R.D.U.S.* 19.
d Garant, Patrice. *La fonction publique canadienne et québécoise*. Québec: Presses de l'Université Laval, 1973.
e Jèze, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*, vol. II, 3^e éd. Paris: Michel Giard, 1930.
 Robert, Paul. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, t. III. Paris: Le Robert, 1981, «institution».

f **POURVOI** contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] C.A. 363, 3 D.L.R. (4th) 228, infirmant une décision de la Cour supérieure, [1980] R.P. 203, qui avait rejeté la requête pour jugement déclaratoire de l'intimée. Pourvoi accueilli.
g

Hélène LeBel, c.r., et *Guy Desautels*, pour l'appelante.

h *Clermont Vermette, c.r.*, pour l'intimée.

Version française du jugement des juges *Beetz, McIntyre, Lamer* et *La Forest* rendu par

LE JUGE BEETZ—La ville de Brossard a en toute bonne foi tenté de combattre le népotisme dans la fonction publique locale par l'adoption d'une politique d'embauchage qui empêche les membres de la famille immédiate des employés à plein temps et des conseillers municipaux d'être embauchés par la ville. Or, la ville peut-elle exclure cette catégorie de postulants sans exercer

violating one of the rights and freedoms protected by the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q. 1977, c. C-12?

I Facts and Proceedings

The facts are not in dispute.

The standard form application for employment with the town of Brossard, in keeping with the respondent's anti-nepotism hiring policy, bears the following heading:

[TRANSLATION] If you have an immediate relative (father, mother, spouse, child, brother, sister) among the full-time employees or members of the town council, you may not apply for employment with the town of Brossard.

The mis en cause, Line Laurin, fell prey to the rule. She applied for summer employment with the respondent as a lifeguard and, pursuant to the anti-nepotism policy, her application was not considered because her mother worked as a full-time typist at the municipal police station.

Line Laurin complained to the appellant Commission des droits de la personne of the respondent's refusal to consider her application. On May 23, 1978, the appellant's Investigations Branch addressed a letter to Mr. Armand Lussier, the town's director of personnel, informing the town of the results of its investigation. The letter stated that [TRANSLATION] "Miss Laurin has been the victim of a wrong in that she is prohibited from working for the town of Brossard because her mother is a permanent employee of that municipality." The letter contained a demand, presumably a "recommendation" pursuant to s. 82 of the *Charter*, directing that Line Laurin be immediately granted the position for which she had applied and further requesting the respondent to remove all references and questions relating to its hiring policy from its standard form application.

On November 13, 1979, the town filed a motion for declaratory judgment pursuant to arts. 453 et seq. of the *Code of Civil Procedure*, naming the Commission and Line Laurin as respondents. In the conclusions to its motion, the town asked the Superior Court to declare, *inter alia*, the following:

la discrimination dans l'embauchage, qui constitue une violation de l'un des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. 1977, chap. C-12?

^a I Les faits et les procédures

Les faits sont incontestés.

En conformité avec sa politique antinépotisme ^b en matière d'embauchage, l'intimée, la ville de Brossard, utilise une formule type de demande d'emploi qui porte la mention suivante:

Si vous avez un parent immédiat (père, mère, conjoint, enfant, frère, sœur) parmi les employés réguliers ou ^c parmi les membres du Conseil municipal, vous ne pouvez pas postuler un emploi à la Ville de Brossard.

La mise en cause, Line Laurin, est devenue ^d victime de cette règle. Elle a postulé auprès de l'intimée un emploi d'été comme sauveteur et monitrice et, conformément à la politique antinépotisme, sa demande a été écartée parce que sa mère travaillait à plein temps comme dactylographe au service de police de la municipalité. ^e

Line Laurin s'est plainte auprès de l'appelante, la Commission des droits de la personne, du refus de l'intimée d'étudier sa demande. Le 23 mai ^f 1978, le service des enquêtes de l'appelante a adressé à M. Armand Lussier, directeur du personnel de la ville, une lettre informant celle-ci des résultats de son enquête. Cette lettre portait que ^g «Mlle Laurin est victime d'un préjudice, en ce sens qu'il lui est interdit de travailler pour la Ville de Brossard à cause du fait que sa mère est une permanente à cette municipalité». La lettre exigeait (il s'agissait vraisemblablement d'une ^h «recommandation» en vertu de l'art. 82 de la *Charte*), que Line Laurin se voie immédiatement confier le poste qu'elle avait sollicité et demandait en outre que l'intimée supprime de sa formule type de demande d'emploi toutes les mentions et ⁱ questions se rapportant à sa politique d'embauchage.

Le 13 novembre 1979, la ville présente une requête pour jugement déclaratoire fondée sur les art. 453 et suiv. du *Code de procédure civile*, dans laquelle la Commission et Line Laurin sont constituées intimées. Dans les conclusions de sa requête, la ville demande à la Cour supérieure de déclarer

that the hiring policy did not constitute wrongful discrimination under s. 10 of the *Charter*; that the town was justified in not considering the candidacy of Line Laurin; and that the town was justified in maintaining the references to its hiring policy in the standard form application.

On December 20, 1979, Deslongchamps J. of the Superior Court dismissed the town's motion for declaratory judgment: [1980] R.P. 203. The Court of Appeal, in a judgment dated October 18, 1983, allowed the town's appeal, Jacques J.A. dissenting: [1983] C.A. 363. The Commission appeals from that judgment by leave of this Court, Line Laurin named as mis en cause.

Resolution of this appeal requires the Court to address three separate but related questions. First, it must be determined whether the respondent's hiring policy constitutes discrimination in employment based on "civil status" contrary to ss. 10 and 16 of the *Charter*. I consider this issue in Part II of these reasons and conclude that the hiring policy is indeed discriminatory on this ground. Next the Court must establish whether the exclusion of members of the immediate families of full-time employees and town councillors is deemed non-discriminatory pursuant to one of the statutory exceptions to the anti-discrimination norm. Each of the two distinct exceptions which make up s. 20 of the *Charter* must be analyzed separately. The first branch of s. 20, which I treat in Part III of these reasons, requires the Court to determine whether the exclusion is based on an aptitude or qualification required in good faith for the employment. I conclude that it is not. In Part IV of these reasons, I examine the second branch of s. 20 to determine whether the respondent can invoke the exception which provides that an exclusion can be justified by the political nature of a non-profit institution. Here again, I conclude that the discriminatory hiring policy is not saved by the statutory exception.

notamment que la politique en matière d'embauchage ne constitue pas de la discrimination illicite au sens de l'art. 10 de la *Charte*, que la ville est justifiée de ne pas retenir la candidature de Line Laurin, et que la ville était justifiée de conserver dans sa formule type de demande d'emploi les mentions se rapportant à sa politique d'embauchage.

Le 20 décembre 1979, le juge Deslongchamps de la Cour supérieure rejette la requête pour jugement déclaratoire de la ville: [1980] R.P. 203. La Cour d'appel, dans un arrêt en date du 18 octobre 1983, accueille l'appel interjeté par la ville, le juge Jacques étant dissident: [1983] C.A. 363. Avec l'autorisation de cette Cour, la Commission se pourvoit contre cet arrêt. Line Laurin est constituée mise en cause.

La Cour ne peut trancher ce pourvoi sans se pencher sur trois questions distinctes mais connexes. Il faut d'abord déterminer si la politique d'embauchage de l'intimée constitue de la discrimination dans l'embauchage fondée sur «l'état civil», contrairement aux art. 10 et 16 de la *Charte*. Voilà une question que j'aborde à la partie II des présents motifs et relativement à laquelle je conclus que la politique d'embauchage constitue effectivement ce genre de discrimination. Ensuite, la Cour doit décider si l'exclusion des membres de la famille immédiate des employés à plein temps et des conseillers municipaux est réputée non discriminatoire en raison de l'une des exceptions légales à la norme antidiscrimination. Chacune des deux exceptions distinctes prévues à l'art. 20 de la *Charte* doit être analysée séparément. Le premier volet de l'art. 20, dont il est question à la partie III des présents motifs, impose à la Cour l'obligation de déterminer si l'exclusion est fondée sur une aptitude ou une qualité exigée de bonne foi pour l'emploi en question. Je conclus qu'elle ne l'est pas. À la partie IV des présents motifs, je fais un examen du second volet de l'art. 20 afin de déterminer si l'intimée peut invoquer l'exception selon laquelle une exclusion peut se justifier par le caractère politique d'une institution sans but lucratif. Là encore, je conclus que l'exception prévue par la loi ne vient pas sauvegarder la politique discriminatoire en matière d'embauchage.

II The Right to Non-Discrimination in Employment

At the time of the respondent's motion for declaratory judgment, s. 10 of the *Charter* provided as follows:

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, sexual orientation, civil status, religion, political convictions, language, ethnic or national origin, social conditions or the fact that he is a handicapped person or that he uses any means to palliate his handicap.

Discrimination exists where such a distinction, exclusion or preference has the effect of nullifying or impairing such right.

The appellant contends that the respondent's hiring policy constitutes an exclusion of certain candidates for employment based on their civil status. According to this argument, the exclusion has the effect of nullifying or impairing these candidates' right to full and equal recognition and exercise of the right to be free from discrimination in employment. Section 16, unchanged since the adoption of the *Charter*, directs as follows:

16. No one may practise discrimination in respect of the hiring, apprenticeship, duration of the probationary period, vocational training, promotion, transfer, displacement, laying-off, suspension, dismissal or conditions of employment of a person or in the establishment of categories or classes of employment.

The respondent's answer is two-fold. First, the respondent contends that the meaning of the expression "civil status" in s. 10 of the *Charter* is not wide enough to encompass the relationship between Line Laurin and her mother. The respondent argues that "civil status" in s. 10 refers to the status of the complainant without reference to other persons. In the alternative, the respondent argues that even if "civil status" does include filiation, fraternity and sorority, and marital status in a relative sense, the exclusion practised by the town is not based on civil status alone but rather in combination with another factor, namely the position occupied by Line Laurin's mother with the town.

II Le droit à la non-discrimination dans l'embauchage

Au moment où l'intimée a présenté sa requête pour jugement déclaratoire, l'art. 10 de la *Charte* disposait:

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, l'orientation sexuelle, l'état civil, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale ou le fait qu'elle est une personne handicapée ou qu'elle utilise quelque moyen pour pallier son handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

L'appelante soutient que la politique d'embauchage de l'intimée entraîne l'exclusion de certains postulants en raison de leur état civil. Suivant cet argument, l'exclusion a pour effet de détruire ou de compromettre le droit de ces candidats à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, du droit de ne faire l'objet d'aucune discrimination dans l'embauchage. L'article 16, inchangé depuis l'adoption de la *Charte*, dispose:

16. Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi.

La réponse de l'intimée comporte deux volets. Elle prétend d'abord que l'expression «état civil» employée à l'art. 10 de la *Charte* n'est pas de portée suffisamment large pour englober la relation entre Line Laurin et sa mère. L'intimée fait valoir en fait que «l'état civil» à l'art. 10 désigne le statut du plaignant indépendamment de toute autre personne. Elle allègue subsidiairement que, même si «l'état civil» comprend la filiation, la fraternité et la «sororité», ainsi que l'état matrimonial dans un sens relatif, l'exclusion pratiquée par la ville n'est pas fondée uniquement sur l'état civil, mais plutôt sur l'état civil et un autre facteur, savoir le fait que la mère de Line Laurin soit une employée de la ville.

Various meanings of the term "civil status" were examined in the courts below. Deslongchamps J. of the Superior Court studied definitions given in the case law and learned commentary before concluding that this term [TRANSLATION] "includes 'family situation resulting from filiation and marriage'" (p. 208). Accordingly, he decided that the hiring policy was in violation of s. 10.

In the Court of Appeal, Paré J.A., with whom Bernier J.A. concurred, decided that he did not have to express an opinion as to the meaning of "civil status" because, irrespective of the precise definition given, the hiring policy was deemed non-discriminatory by s. 20 of the *Charter*. Jacques J.A., dissenting, did examine the meaning of "civil status" in detail, concluding that it refers to [TRANSLATION] "a series of facts which determines an individual's capacity to render himself liable for obligations and which must be recorded in a register" (p. 366). He was of the view that the meaning of the expression used in s. 10 is the same as "civil status" as that term is employed in Title 2 of Book I of the *Civil Code of Lower Canada* entitled "Of Acts of Civil Status", relating to birth, marriage and death.

While at first glance the case law which seeks to define "civil status" under s. 10 appears to suffer from considerable incoherence, it is possible to infer a reasonably widespread use of the *Civil Code's* notion of "civil status" by courts called upon to interpret the same term as it appears in s. 10. In *Commission des droits de la personne v. École de conduite St-Amour Inc.*, [1983] C.P. 16, for example, it was decided that an employer who chose to lay-off an unmarried worker instead of a married man was practising an exclusion or preference based on civil status in violation of s. 10 because the act of marriage is one of the formal acts required by the *Civil Code*. Rightly or wrongly, cohabitation has been held not to be a part of "civil status" under s. 10 because no act of civil status under the *Civil Code* makes reference to cohabitation outside of marriage: *Blanchette v. Cie d'assurance du Canada sur la vie*, [1984] C.S. 1240. I only cite these cases to demonstrate that Quebec courts have looked to the formal acts of

Divers sens donnés à l'expression «état civil» sont examinés par les tribunaux d'instance inférieure. Le juge Deslongchamps de la Cour supérieure étudie des définitions données dans la jurisprudence et dans la doctrine avant d'arriver à la conclusion que ce terme «comprend la «situation de famille telle qu'elle résulte de la filiation et du mariage»» (p. 208). Il juge donc que la politique d'embauchage va à l'encontre de l'art. 10.

En Cour d'appel, le juge Paré, à l'avis duquel le juge Bernier souscrit, décide qu'il n'a pas à exprimer d'opinion sur le sens de l'expression «état civil» parce que, quelle que soit la définition retenue, la politique d'embauchage est réputée non discriminatoire suivant l'art. 20 de la *Charte*. Quant au juge Jacques, dissident, il procède à un examen détaillé du sens de l'expression «état civil», pour ensuite conclure qu'elle désigne «un ensemble de faits qui gouvernent la capacité de tout citoyen de s'obliger dont la constatation dans un registre est obligatoire» (p. 366). À son avis, le sens de l'expression employée à l'art. 10 est le même que celui du concept «état civil» qui est employé au Titre deuxième du Livre premier du *Code civil du Bas-Canada*, intitulé «Des actes de l'état civil», relativement à la naissance, au mariage et au décès.

Quoique la jurisprudence qui tente de définir l'expression «état civil» figurant à l'art. 10 paraisse à première vue très incohérente, on peut déduire que les tribunaux se sont dans une assez large mesure inspirés de la notion d'«état civil» que renferme le *Code civil* pour interpréter la même expression dans le contexte de l'art. 10. Dans l'affaire *Commission des droits de la personne c. École de conduite St-Amour Inc.*, [1983] C.P. 16, par exemple, il est décidé que la mise à pied par un employeur d'un travailleur célibataire plutôt que d'un homme marié constitue une exclusion ou une préférence fondée sur l'état civil contrairement à l'art. 10 parce que l'acte du mariage est l'un des actes solennels requis par le *Code civil*. On a jugé, à tort ou à raison, que l'union de fait n'est pas comprise dans la notion de «l'état civil» au sens de l'art. 10 parce qu'aucun acte de l'état civil visé par le *Code civil* ne fait mention de la cohabitation en dehors des liens du mariage: *Blanchette c. Cie d'assurance du Canada sur la vie*, [1984] C.S.

civil status in the *Civil Code* for an explanation of "civil status" under s. 10 of the *Charter*.

Yet the facts actually recorded in the formal "acts of civil status" of an individual are often insufficient in themselves to explain fully that person's civil status. Courts appear to have recognized this problem. In *Aronoff v. Hawryluk* (1981), 2 C.H.R.R. D/534, Judge Louis Vaillancourt of the Quebec Provincial Court held that being divorced is a form of "civil status" under s. 10 although this fact is not recorded in any act of civil status. The same may be said of legal separation. Being unmarried is unquestionably included in civil status, yet this results not from a fact recorded in an act of civil status but rather an absence of a marriage certificate. Similarly, being a widow or a widower is a form of civil status even though this status is established by the death certificate of another person. The information recorded in the acts of civil status of an individual do not conclusively account for the whole of that person's "civil status" for the purposes of s. 10 of the *Charter*. "Civil status" under s. 10 includes a range of facts (and not necessarily recorded facts) relating to the three classical elements of civil status—birth, marriage and death—to which arts. 39 *et seq.* C.C.L.C. refer. These facts are sometimes recorded in a person's own acts of civil status, sometimes recorded in the acts of another person, and sometimes not recorded in any act at all. Other facts, such as interdiction or emancipation, which do not relate to birth, marriage or death but instead to legal capacity may also be included in civil status under s. 10, although this need not be decided in this case.

For the purposes of evaluating the respondent's hiring policy, it must be determined whether filiation as well as fraternity and sorority form part of civil status under s. 10. We also must inquire as to whether marital status is included within the ambit of that term. Our focus is not marital status

1240. Si je cite ces causes, c'est à seule fin de démontrer que les tribunaux québécois se sont reportés aux actes de l'état civil prévus au *Code civil* pour expliquer l'expression «état civil» employée à l'art. 10 de la *Charte*.

Pourtant les faits consignés dans les «actes de l'état civil» d'une personne sont souvent insuffisants en soi pour renseigner pleinement sur l'état civil de cette personne. C'est là un problème dont les tribunaux semblent avoir reconnu l'existence. Dans la décision *Aronoff v. Hawryluk* (1981), 2 C.H.R.R. D/534, le juge Louis Vaillancourt de la Cour provinciale du Québec conclut que le fait d'être divorcé est une forme d'«état civil» au sens de l'art. 10, quoique ce fait ne soit consigné dans aucun acte de l'état civil. Il en va de même de la séparation de corps. Le statut de célibataire est incontestablement compris dans l'état civil; cela résulte cependant non pas d'un fait consigné dans un acte de l'état civil, mais plutôt de l'absence de certificat de mariage. De même, le veuvage est une forme d'état civil, bien que cet état soit établi par le certificat de décès d'une autre personne. Les renseignements inscrits dans les actes de l'état civil d'une personne ne représentent pas une description exhaustive de «l'état civil» de cette personne aux fins de l'art. 10 de la *Charte*. «L'état civil» au sens de l'art. 10 englobe tout un éventail de faits (et non pas nécessairement des faits consignés) qui se rapportent aux trois éléments classiques de l'état civil—la naissance, le mariage et le décès—dont traitent les art. 39 et suiv. C.c.B.-C. Ces faits sont parfois consignés dans les actes de l'état civil de l'intéressé lui-même, parfois dans les actes d'une autre personne et parfois ils ne figurent dans aucun acte. D'autres faits, tels que l'interdiction ou l'émancipation, qui se rapportent non pas à la naissance, au mariage ou au décès, mais plutôt à la capacité juridique, peuvent aussi être inclus dans l'état civil au sens de l'art. 10, quoique ce point n'ait pas à être tranché en l'espèce.

Pour pouvoir évaluer la politique de l'intimée en matière d'embauchage, il faut déterminer si la filiation ainsi que la fraternité et la «sororité» font partie de l'état civil au sens de l'art. 10. Il faut en outre se demander si l'état matrimonial relève également de cette expression. Notre enquête n'est

in absolute terms, such as a prohibition against hiring married men, but marital status in relative terms, since the hiring policy excludes candidates married to persons already connected to the town. While this latter issue does not directly affect Line Laurin, it is relevant to the question as to whether or not the hiring policy, which also excludes candidates whose spouses already work full-time for the town or who are on the council, is discriminatory.

Filiation is, to my mind, one of the cardinal elements of the notion of civil status in the *Civil Code* and falls within the scope of "civil status" under s. 10 of the *Charter*. In most cases, filiation can be established by the acts of civil status. Indeed by the joint operation of arts. 54 and 39 C.C.L.C., the identity of a child's father and mother is recorded in the act of birth. Article 572 of the *Civil Code of Quebec*, moreover, directs in part that "[p]aternal and maternal filiation are proved by the act of birth, regardless of the circumstances of the child's birth." In other instances, of course, acts of civil status will not fully account for filiation, but filiation nevertheless remains a fact relating to birth, in some cases to marriage, and sometimes even to death, in keeping with the general parameters of civil status under s. 10 which I have described above. Filiation is plainly part of "civil status" under s. 10 of the *Charter*.

Quebec courts have showed little hesitation in including family relationships in "civil status" under s. 10. *Biscuits Associés du Canada Ltée v. Commission des droits de la personne*, [1981] C.A. 521, is an example. The Commission took action against an employer when an employee was fired because, contrary to company policy, she was related to other employees. While the Court of Appeal held that there was no evidence of discrimination on the facts of the case, Lajoie J.A. made the following observation at p. 524:

pas axée sur l'état matrimonial au sens absolu, comme ce serait le cas s'il y avait interdiction d'embaucher des hommes mariés, mais sur l'état matrimonial au sens relatif, puisque la politique d'embauchage exclut les postulants mariés à des personnes ayant déjà des liens avec la ville. Bien que cette dernière question ne touche pas directement Line Laurin, elle est pertinente relativement à la question de savoir si la politique d'embauchage qui exclut aussi les postulants dont les conjoints travaillent déjà à plein temps pour la ville ou font partie du conseil municipal, revêt un caractère discriminatoire.

La filiation constitue, à mon sens, l'un des éléments fondamentaux de la notion d'état civil que renferme le *Code civil* et relève de l'expression «état civil» employée à l'art. 10 de la *Charte*. Dans la plupart des cas, la filiation peut s'établir par les actes de l'état civil. En fait, par la combinaison des art. 54 et 39 C.C.B.-C., l'identité du père et de la mère d'un enfant est consignée dans l'acte de naissance. De plus, l'art. 572 du *Code civil du Québec* prévoit notamment que «[la] filiation tant paternelle que maternelle se prouve par l'acte de naissance, quelles que soient les circonstances de la naissance de l'enfant.» Dans d'autres cas, bien entendu, les actes de l'état civil n'établiront pas complètement la filiation, mais celle-ci n'en demeure pas moins un fait se rapportant à la naissance, parfois au mariage et même au décès, ce qui est conforme aux paramètres généraux de l'état civil au sens de l'art. 10, que j'ai décrits plus haut. La filiation fait nettement partie de «l'état civil» au sens de l'art. 10 de la *Charte*.

Les tribunaux du Québec n'ont guère hésité à inclure les relations familiales dans «l'état civil» au sens de l'art. 10. L'arrêt *Biscuits Associés du Canada Ltée c. Commission des droits de la personne*, [1981] C.A. 521, en est un exemple. La Commission intente une action contre un employeur à la suite du renvoi d'une employée pour le motif que, contrairement à la politique de la société en question, elle a des liens de parenté avec d'autres employées. La Cour d'appel juge que les faits ne permettent pas de conclure à l'existence de discrimination, toutefois le juge Lajoie fait observer ce qui suit, à la p. 524:

[TRANSLATION] Suffice it to say that after reading this academic commentary and case law I am persuaded that, for the purposes of the case at bar, the relationship of sorority existing at the relevant time between Mrs. Fernande Martel and her sisters Noëlla and Yvette did in fact result from their civil status. Sorority or fraternity—the fact that two or more children have the same father and the same mother—produces under the law (principally under the *Civil Code*) ties which confer rights and create duties. As examples I need only mention the rules relating to succession, representation and support.

A recent decision of the Superior Court confirms this interpretation of the term “civil status”. In *Syndicat national des employés de garage de Québec Inc. (C.S.D.) v. Roy*, [1987] D.L.Q. 409, Moisan J. held that a hiring preference granted to family members of company directors constituted wrongful discrimination founded on civil status (at p. 412):

[TRANSLATION] It is quite clear, and the arbitrators were well aware of this, that paragraphs b and c under the heading “Employees not covered” constitute a preference in favour of members of the family of the three directors of the business; a preference which may affect the transfer, removal or dismissal of the other employees. This preference is based on their civil status as sons or daughters of one or other of the three directors and owners of the business.

There can be no doubt that the status of son or daughter is a part of civil status within the meaning of section 10 of the statute.

Two recent decisions of the Labour Court confirm this view that the bonds created by family relationships are included in “civil status” under s. 10. In *Placements G.P.C. Inc. v. Union des employés de commerce, local 504*, [1987] D.L.Q. 93n, Burns J. decided that the exclusion of spouses and relatives of the company’s principal shareholders from a bargaining unit constituted discrimination based on civil status contrary to s. 10. In *Marché Sabrevois Inc. v. Union des employés de commerce, local 500*, [1987] D.L.Q. 71n, a similar conclusion was reached in respect of an exclusion of the spouse, children and sister-in-law of the company owner from a list of workers prepared for certification purposes.

Il me suffira de dire qu’à l’étude de cette doctrine et de cette jurisprudence, pour les fins du litige dont nous sommes saisis, je suis satisfait que la relation de sœur à sœurs existant au temps pertinent entre madame Fernande Martel et ses sœurs Noëlla et Yvette en était une découlant de l’état civil. De la sororité ou fraternité, du fait que deux ou plusieurs enfants soient issus du même père et de la même mère, résultent d’après la loi, le *Code civil* principalement, des liens qui confèrent des droits et créent des obligations. Je ne donne comme exemple que les règles relatives aux successions, à la représentation, aux obligations alimentaires.

Une décision récente de la Cour supérieure confirme cette interprétation de l’expression «état civil». En effet, dans l’affaire *Syndicat national des employés de garage de Québec Inc. (C.S.D.) c. Roy*, [1987] D.L.Q. 409, le juge Moisan statue qu’une préférence en matière d’embauchage accordée aux membres de la famille des administrateurs de la société constitue de la discrimination illicite fondée sur l’état civil (à la p. 412):

Il est tout à fait clair, et les arbitres en étaient bien conscients, que les paragraphes b et c apparaissant sous le titre «Salariés non assujettis» constitue (*sic*) une préférence en faveur des membres de la famille des trois administrateurs de l’entreprise, préférence qui entraîne la mutation, le déplacement ou la mise à pied, le cas échéant, des autres salariés. Cette préférence est basée sur leur état civil de fils ou fille de l’un ou l’autre des trois administrateurs et propriétaires de l’entreprise.

Il n’est pas douteux que la qualité de fils ou fille tient de l’état civil au sens de l’article 10 de la loi.

Deux décisions récentes du Tribunal du travail confirment cette opinion selon laquelle les liens créés par les relations familiales sont inclus dans «l’état civil» au sens de l’art. 10. Dans l’affaire *Placements G.P.C. Inc. c. Union des employés de commerce, local 504*, [1987] D.L.Q. 93n, le juge Burns décide que le fait d’exclure d’une unité de négociation les conjoints et les parents des principaux actionnaires de la société constitue de la discrimination fondée sur l’état civil contrairement à l’art. 10. Dans *Marché Sabrevois Inc. c. Union des employés de commerce, local 500*, [1987] D.L.Q. 71n, on arrive à une conclusion semblable relativement à l’exclusion de la conjointe, des enfants et de la belle-sœur du propriétaire d’une société d’une liste de travailleurs dressée à des fins d’accréditation.

I am in agreement with the prevailing view in the jurisprudence, explained by Lajoie J.A. in *Biscuits Associés, supra*, which includes family relationships in "civil status". Like filiation, fraternity and sorority fall within the parameters which I have ascribed to civil status under s. 10. In this respect as well, the respondent's hiring policy represents an exclusion of certain candidates based on their "civil status".

More complicated is the question as to the extent to which spousal identity is included in the expression "civil status". Marriage is plainly relevant to civil status. Discrimination can of course be practised on the basis of marital status in absolute terms. What about marital status in relative terms? Is the identity of a person's spouse relevant to discrimination under s. 10?

The respondent argues that a narrow interpretation should be given to "civil status" in this respect. But as I have observed, to understand the civil status of one person one must often refer to the civil status of another. Being a widow or a widower is just one such example. Filiation, fraternity and sorority, of course, are others. It is difficult to imagine a hiring policy which excludes "all sons and daughters" without specifying whose sons and daughters. It is of course possible to discriminate on the basis of marital status in absolute terms (e.g., "no married men as test pilots"), but it is improbable that an individual could be the object of discrimination in employment based on a blood relationship without making reference at the same time to the person to whom he or she is related.

In *Commission des droits de la personne du Québec v. Courtier provincial en alimentation (1971) Inc.* (1982), 3 C.H.R.R. D/1134, the Quebec Superior Court decided that spousal identity is relevant to discrimination founded on civil status. An employee was fired by the defendant company because her husband worked for a competitor. Lemieux J. held that this exclusion

Pour ma part, je souscris au point de vue dominant qui se dégage de la jurisprudence et que le juge Lajoie de la Cour d'appel explique dans l'arrêt *Biscuits Associés*, précité. Ce point de vue porte que les relations familiales font partie de «l'état civil». Comme la filiation, la fraternité et la «sororité» sont comprises dans les paramètres que j'ai fixés à l'état civil au sens de l'art. 10. Donc, à cet égard aussi, la politique d'embauchage de l'intimée représente une exclusion de certains postulants fondée sur leur «état civil».

Une question plus compliquée est celle de savoir dans quelle mesure l'identité du conjoint est subsumée sous l'expression «état civil». Certes, le mariage est pertinent relativement à l'état civil. Il peut y avoir discrimination fondée sur l'état matrimonial au sens absolu. Mais qu'en est-il de l'état matrimonial au sens relatif? L'identité du conjoint d'une personne est-elle pertinente relativement à la discrimination au sens de l'art. 10?

L'intimée soutient que, sous cet aspect, l'expression «état civil» doit recevoir une interprétation stricte. Toutefois, comme je l'ai fait observer, pour saisir l'état civil d'une personne, il faut souvent se référer à celui d'une autre personne. Le veuvage en est un exemple. La filiation ainsi que la fraternité et la «sororité» en sont évidemment d'autres exemples. De fait, on peut difficilement concevoir une politique d'embauchage qui exclut «tous les fils et toutes les filles» sans qu'il soit précisé de qui ils sont les fils et les filles. Bien sûr, il est possible d'exercer une discrimination fondée sur l'état matrimonial au sens absolu (par ex. «aucun homme marié comme pilote d'essai»), mais il est invraisemblable qu'une personne puisse faire l'objet d'une discrimination dans l'embauchage fondée sur l'existence d'un lien de parenté par le sang, sans que soit mentionnée en même temps la personne avec laquelle elle a ce lien de parenté.

Dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Québec c. Courtier provincial en alimentation (1971) Inc.* (1982), 3 C.H.R.R. D/1134, la Cour supérieure du Québec décide que l'identité du conjoint est pertinente relativement à la discrimination fondée sur l'état civil. C'est une affaire où une employée a été renvoyée par la société défenderesse parce que son mari travaillait pour un

amounted to discrimination based on civil status contrary to s. 10. After citing doctrinal definitions of the term, Lemieux J. decided in *obiter* at p. D/1135:

[TRANSLATION] But were the rights of the mis en cause impaired for reasons relating to her civil status? The Court must conclude that they were. The alleged situation of conflict in which the mis en cause found herself arose out of her marital relationship with René Robert.

An isolated Quebec decision can be cited in support of the respondent's position. In *Mormina v. Saint-Léonard (Ville de)*, Mtl. Sup. Ct., No. 500-05-007908-856, June 11, 1987 (summarized in J.E. 87-950), the secretary of the mayor was fired after an election in which the secretary's husband was a supporter of one of the mayor's opponents. Bélanger J. of the Superior Court took "civil status" to include only marital status in absolute terms (at p. 16):

[TRANSLATION] In the opinion of this Court the facts mentioned have no bearing upon discrimination as contemplated by the Charter. As to the question of civil status, what is relevant under s. 10 of the Charter is not with whom the plaintiff is married but whether she is married, single, divorced or otherwise.

The issue of the extent to which spousal identity is relevant to discrimination in employment has arisen elsewhere in Canada when courts have been called upon to define the expression "marital status" as it appears in federal human rights legislation and provincial legislation outside of Quebec. MacGuigan J. put the question in the following manner recently in *Cashin v. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 86 N.R. 24 (F.C.A.), at p. 28:

The case was argued on the basis that the applicant was discriminated against, if at all, not because she was married per se, but because she was married to a particular public figure. The ... issue is therefore whether spousal identity is included in the concept of marital status, which was the alleged ground of discrimination in this case.

concurrent et le juge Lemieux a conclu que cette exclusion constitue de la discrimination fondée sur l'état civil contrairement à l'art. 10. Après avoir cité des définitions données à ce terme dans la doctrine, le juge Lemieux exprime, à la p. D/1135, cette opinion incidente:

Mais les droits de la mise-en-cause ont-ils été compromis pour des motifs qui se rattachent à son état civil? Le tribunal doit en arriver à cette conclusion. En effet, la présumée situation conflictuelle de la mise-en-cause existe à cause de sa relation maritale avec René Robert.

Une décision québécoise isolée peut être citée à l'appui de la position de l'intimée. Dans l'affaire *Mormina c. Saint-Léonard (Ville de)*, C.S. Mtl., n° 500-05-007908-856, le 11 juin 1987 (résumé dans J.E. 87-950), la secrétaire du maire est renvoyée à la suite d'une élection où son époux avait appuyé l'un des adversaires du maire. Là, le juge Bélanger de la Cour supérieure considère que l'expression «état civil» ne comprend que l'état matrimonial au sens absolu (à la p. 16):

Cette Cour est d'avis que les faits invoqués n'ont rien à voir avec une discrimination envisagée par la Charte. À l'égard de l'élément état civil, il importe peu, au sens de l'article 10 de la Charte, avec qui la demanderesse était mariée, mais plutôt le fait qu'elle soit mariée, célibataire, divorcée ou autre.

La question de savoir jusqu'à quel point l'identité du conjoint peut être pertinente relativement à la discrimination dans l'embauchage s'est posée ailleurs au Canada lorsque des tribunaux ont été appelés à définir l'expression «état matrimonial» employée dans des lois sur les droits de la personne en vigueur au niveau fédéral ou dans les autres provinces. Dans l'arrêt récent *Cashin c. Société Radio-Canada* (1988), 86 N.R. 24 (C.A.F.), à la p. 28, le juge MacGuigan présente la question dans les termes suivants:

La présente affaire a été débattue en tenant pour acquis que la requérante avait fait l'objet d'un acte discriminatoire, le cas échéant, non pas en raison de son mariage comme tel mais parce qu'elle était mariée à un homme public en particulier. La [...] question qui se pose est donc celle de savoir si l'identité d'un époux est comprise dans le concept d'état matrimonial, le fondement du motif de distinction illicite allégué.

The decision in *Cashin* came on the heels of a series of conflicting decisions by various tribunals charged with the administration of human rights statutes. In *Bosi v. Township of Michipicoten* (1983), 4 C.H.R.R. D/1252, for example, a Board of Inquiry under the former *Ontario Human Rights Code* decided that the township's refusal to hire a woman as an accounts clerk because her husband was already employed with the township as a police officer was not discrimination on the basis of marital status. Chairperson Martin Friedland observed at p. D/1254:

Should ["marital status"] be confined to the marital status of the spouse refused the position, or should it be extended to include a case such as this where the refusal was to hire a person who was married to a particular person? The former is a more natural meaning of the words "marital status" and I note that the 1981 Act [not in force at that time] so defines the words, that is, "the status of being married, single, widowed, divorced or separated and includes the status of living with a person of the opposite sex in a conjugal relationship outside marriage".

Conversely, an Ontario Board of Inquiry decided that marital status can be construed in relative terms in *Mark v. Porcupine General Hospital* (1984), 6 C.H.R.R. D/2538 in which *Bosi* was expressly repudiated. Rosemary Mark was hired as a housekeeper in the hospital's maintenance department in which her husband already worked. She was later dismissed, solely because she was married to Mr. Mark in violation of a policy of not hiring a husband and wife in the same department. Chairperson P. A. Cumming explained "marital status" as follows at p. D/2541:

It seems to me the fact the discrimination arises because of the "marital status" of a complainant with respect to a particular person, rather than simply because of the marital status of the complainant, should not matter . . . [I]f an employer discriminates against a person on the basis of her being married to a particular person, even though he does not discriminate against married persons generally, the particular aggrieved

La décision *Cashin* fait suite à une série de décisions contradictoires rendues par divers tribunaux chargés de l'application de lois en matière de droits de la personne. Dans l'affaire *Bosi v. Township of Michipicoten* (1983), 4 C.H.R.R. D/1252, par exemple, une commission d'enquête constituée en vertu de l'ancien *Ontario Human Rights Code* décide que le refus du canton d'engager une femme comme commis comptable parce que son mari est déjà employé par le canton en qualité de policier ne constitue pas de la discrimination fondée sur l'état matrimonial. Martin Friedland, qui préside, fait observer, à la p. D/1254:

[TRADUCTION] Devrait-elle [l'expression «état matrimonial»] être confinée à l'état matrimonial du conjoint à qui un poste est refusé, ou son application devrait-elle être étendue aux espèces comme la présente affaire, dans laquelle on a refusé d'engager une personne parce qu'elle était mariée à une personne en particulier? Le premier sens est plus naturel à l'expression «état matrimonial» et la Loi de 1981 [qui n'était pas en vigueur à cette époque] donne une telle définition à ces termes, stipulant que cette expression désigne «le fait d'être marié, célibataire, veuf, divorcé ou séparé [...] y compris le fait de vivre avec une personne du sexe opposé dans une union conjugale hors des liens du mariage».

En revanche, dans la décision *Mark v. Porcupine General Hospital* (1984), 6 C.H.R.R. D/2538, où la décision *Bosi* est expressément désavouée, une commission d'enquête ontarienne juge que l'état matrimonial peut être interprété d'une manière relative. Rosemary Mark a été engagée comme femme de ménage au service d'entretien de l'hôpital, service où son mari travaille déjà. Elle est par la suite renvoyée uniquement parce qu'elle est l'épouse de M. Mark, ce qui va à l'encontre d'une politique interdisant que mari et femme travaillent au même service. Le président P. A. Cumming donne, à la p. D/2541, cette explication de l'expression «état matrimonial»:

[TRADUCTION] Il me semble que le fait que la discrimination envisagée soit fondée sur l'«état matrimonial» d'un plaignant en considération de son mariage avec une personne particulière plutôt que sur le seul état matrimonial de ce plaignant ne devrait pas entrer en ligne de compte . . . Si un employeur pratique la discrimination à l'égard d'une personne parce que celle-ci est mariée à une personne particulière, la personne particulière qu'il

person would, in my opinion, be unlawfully discriminated against. The “marital status” (that is, the status of “being married”) of the complainant is an essential element, or proximate operative cause, of the refusal of employment. If the complainant in *Bossi [sic]* had not been married to, but simply known the police officer as a casual acquaintance in that case, she would not have been rejected because of her “marital status”. If the Board’s reasoning in *Bossi [sic]* was that, in essence, the complainant was rejected because of a perceived conflict of interest, the fact remains the perceived conflict of interest only arose because of her “marital status.” In my opinion, *Bossi [sic]* was wrongly decided on this point. [Emphasis added.]

In *Cashin, supra*, a married woman complained that she had been the object of wrongful discrimination based on “marital status” when the C.B.C. fired her because her husband was a notable public figure. The Review Tribunal formed under the *Canadian Human Rights Act* adopted a wide construction of the term “marital status”:

The policy underlying a prohibition of marital status discrimination should be considered in light of the objectives of the *C.H.R.A.* to prevent employers from treating people differently because of characteristics specified in the Act and to require employers to consider people on the basis of their individual merits. The policy is clearly violated when a person is denied an equal opportunity because he or she is married. It is equally repugnant whether the employer discriminates against married people as a class or because of the person to whom he or she is married. If the marital status is the proximate cause then it is right that the employer bear the burden of justifying its actions.

((1987), 8 C.H.R.R. D/3699, at p. D/3703.)

Sitting in appeal from this decision, the Federal Court of Appeal examined *Bosi* and *Mark* before arriving at what MacGuigan J. called an “intermediate” interpretation of “marital status”. He began by noting, at p. 30, that:

Marital status normally does mean no more than status in the sense of “married or not married” and is not

a lésée est, à mon avis, victime d’une discrimination illégale même s’il ne se rend pas coupable de discrimination contre les personnes mariées en général. L’«état matrimonial» (c’est-à-dire le fait d’«être marié») de la personne qui porte plainte est un élément essentiel, ou une cause efficiente immédiate, du refus de l’engager. Si la plaignante dans l’affaire *Bosi* n’avait pas été mariée au policier en question mais l’avait simplement compté parmi ses connaissances, elle n’aurait pas été rejetée en raison de son «état matrimonial». Si le raisonnement tenu par la commission dans l’affaire *Bosi* était que, essentiellement, la plaignante avait été rejetée en raison de ce que l’on avait jugé être un conflit d’intérêts, il demeure que la question de ce conflit d’intérêts n’a été soulevée qu’en raison de son «état matrimonial». À mon avis, la décision rendue dans l’affaire *Bosi* sur ce point est entachée d’erreur. [Je souligne.]

Dans l’affaire *Cashin*, précitée, une femme mariée se plaint d’être victime de discrimination illicite fondée sur «l’état matrimonial», après que Radio-Canada l’eut renvoyée parce que son mari était une personnalité publique. Le tribunal d’appel constitué en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* adopte une interprétation large de l’expression «état matrimonial»:

En conséquence, le principe qui sous-tend l’interdiction de la discrimination fondée sur la situation matrimoniale doit être envisagé à la lumière des objectifs de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*: que les employeurs ne traitent pas les gens différemment pour les raisons précisées dans la *Loi* et qu’ils les jugent en fonction de leurs mérites propres. Ce principe est sans contredit violé lorsque des chances égales sont refusées à une personne parce qu’elle est mariée. Il [...] est aussi révoltant qu’un employeur exerce une discrimination contre les gens mariés en tant que catégorie que contre une personne en particulier en raison de l’identité de son conjoint. Si la situation matrimoniale est la cause directe, il est donc normal que ce soit à l’employeur de justifier ses actes.

((1987), 8 C.H.R.R. D/3699, à la p. D/3703.)

La Cour d’appel fédérale, qui entend l’appel de cette décision, examine les décisions *Bosi* et *Mark* pour ensuite adopter ce que le juge MacGuigan qualifie de moyen terme dans l’interprétation de l’expression «état matrimonial». Il commence par faire remarquer, à la p. 30, que:

Normalement, l’expression état matrimonial ne désigne rien d’autre que le fait d’être [TRADUCTION] «marié ou

considered to include the identity and characteristics of the spouse.

Next, after stressing the importance of the overall policy objectives of the Act to the interpretation of its terms, MacGuigan J. decided at pp. 31-32:

In fine, what the Act discourages is discrimination against an individual, not in his/her individuality, but as a group cypher, identified by a group characteristic. Consequently, the identity of a particular spouse cannot be included in the notion of marital status because it is a purely individual rather than a group aspect of life. However, it seems to me that a general no-spouse employment rule, precisely because in its generality it may have the effect of imposing a general or group category, may well fall under marital status. As in *Mark* or the American cases it follows, it is not a particular spouse that is brought into question, but any spouse of any existing employee. The approach I adopt might perhaps be thought of as an intermediate position between a broad and a narrow one.

On the strength of this definition, MacGuigan J. concluded that Mrs. Cashin, who he said had lost her job as a result of a general policy of the C.B.C. and not only because of the particular person to whom she was married, had been the object of wrongful discrimination based on civil status.

It is sufficient, for the purposes of the case at bar, to limit the meaning of civil status to an exclusion practised against an individual "identified by a group characteristic" to use the expression employed by MacGuigan J. The exclusion established by the respondent's hiring policy can be said to create such a group characteristic: all immediate relatives, including spouses, of full-time employees and town councillors are excluded from consideration. To paraphrase MacGuigan J. for the purposes of the case at bar, a general no-relative, no-spouse employment rule, precisely because in its generality it may have the effect of imposing a general or group category, does fall into civil status. It is not necessary in this instance to decide whether the identity of a particular spouse is

non marié», elle n'est pas considérée comme englobant l'identité et les caractéristiques du conjoint.

Puis, après avoir souligné l'importance que revêtent les objectifs globaux de la Loi dans l'interprétation de ses dispositions, le juge MacGuigan décide, aux pp. 31 et 32:

En fin de compte, ce que la Loi vise à décourager, c'est la distinction dirigée contre une personne individuelle non pas en raison de son individualité, mais parce qu'elle constitue un spécimen d'un groupe identifié par une caractéristique donnée. En conséquence, l'identité d'un conjoint particulier ne peut être comprise dans la notion d'état matrimonial parce que cette identité est purement individuelle et n'a pas trait à un aspect de la vie partagé par un groupe. Il me semble toutefois qu'une règle générale proscrivant l'embauchage des conjoints des employés peut très bien relever de l'état matrimonial précisément parce qu'étant donné son caractère général, elle peut imposer une catégorie générale ou une catégorie relative à un groupe. Comme dans l'affaire *Mark* ou dans les décisions américaines qui s'y trouvent suivies, ce n'est pas un conjoint particulier qui est visé mais tout conjoint de toute personne alors employée. Le point de vue que j'adopte se situerait peut-être entre l'interprétation large et l'interprétation étroite susmentionnées.

Se fondant sur cette définition, le juge MacGuigan conclut que M^{me} Cashin qui, dit-il, a perdu son emploi par suite d'une politique générale suivie par Radio-Canada et non pas uniquement à cause de la personne particulière à laquelle elle est mariée, a été victime de discrimination illicite fondée sur l'état civil.

Il suffit, aux fins de la présente instance, de limiter le sens de l'expression «état civil» à l'exclusion d'un individu «identifié par une caractéristique» de groupe, pour reprendre les termes utilisés par le juge MacGuigan. On peut dire que l'exclusion établie par la politique d'embauchage de l'intimée crée une telle caractéristique de groupe, car toutes les demandes d'emploi des parents immédiats, y compris les conjoints, des employés à plein temps et des conseillers municipaux ne seront pas prises en considération. Adaptant à la situation qui se présente en l'espèce les propos du juge MacGuigan, on peut affirmer qu'une règle générale proscrivant l'embauchage des parents et des conjoints des employés relève effectivement de l'état civil précisément parce qu'en raison de son caractère

included in the notion of marital or civil status and I refrain from so doing. I am inclined, however, to think that in some circumstances the identity of a particular spouse might be included in marital or civil status. Sometimes an employer may exclude an individual because of the identity of his or her spouse without acting on an explicit no-spouse rule, leaving the court with the sometimes difficult and not always useful task of inferring a "group category". A no-spouse rule may be applied unevenly by the employer and thereby lose its generality. In *Cashin*, for example, Mahoney J. remarked that the C.B.C. tolerated the fact that certain employees did have high profile political spouses. Furthermore, an employer may exclude a candidate for employment because of the employer's particular animosity for the spouse of the candidate. Thus the candidate is excluded because of the particular identity of his or her spouse and for no other reason. This might well be discrimination based on marital or civil status but I repeat that it is not necessary to decide this question to dispose of this appeal.

As I noted earlier, the respondent offered an alternative argument in its factum suggesting that the hiring policy does not constitute discrimination based on civil status:

[TRANSLATION] Had it not been for the mother's permanent position with the town, the candidacy of the mis en cause would have been considered, and yet she would have had the same civil status. The exclusion is therefore not, in truth, based on civil status as such.

Put another way, this argument can be said to focus on the operative cause of the exclusion of Line Laurin. The civil status of Line Laurin was not the sole cause of her exclusion, according to this line of reasoning. It is the combination of two factors—Line Laurin's civil status and the position

général, elle peut avoir pour effet d'imposer une catégorie générale ou une catégorie relative à un groupe. Il n'est pas nécessaire de décider en l'occurrence si l'identité d'un conjoint particulier est incluse dans la notion d'état matrimonial ou d'état civil et je m'abstiens de le faire. Je suis néanmoins porté à croire que dans certaines circonstances l'identité d'un conjoint particulier pourrait être comprise dans l'état matrimonial ou civil. Or, il arrive parfois que l'employeur exclue une personne en raison de l'identité de son conjoint sans pour autant appliquer une règle explicite interdisant l'embauchage des conjoints. Le tribunal se trouve alors chargé de la tâche parfois difficile et non toujours utile d'avoir à déduire l'existence d'une «catégorie relative à un groupe». De plus, une règle destinée à empêcher l'embauchage de conjoints peut être appliquée d'une manière inégale par l'employeur et perdre ainsi son caractère général. Dans l'affaire *Cashin*, par exemple, le juge Mahoney fait remarquer que Radio-Canada tolérât que certains employés aient des conjoints qui étaient des personnalités politiques très en vue. Il se peut en outre qu'un employeur exclue un candidat à un poste en raison de l'animosité particulière qu'il a pour le conjoint de ce candidat. L'exclusion de ce dernier repose alors sur l'identité de son conjoint et rien d'autre. Cela pourrait bien constituer de la discrimination fondée sur l'état matrimonial ou civil mais, je le répète, il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce.

Comme je l'ai fait remarquer précédemment, l'intimée avance dans son mémoire un argument subsidiaire suivant lequel la politique d'embauchage ne constitue pas de la discrimination fondée sur l'état civil:

N'eût été des fonctions permanentes occupées à la Ville par sa mère, la candidature de la mise-en-cause aurait été considérée et, pourtant, elle aurait eu le même état civil. L'exclusion n'est donc pas vraiment fondée sur l'état civil comme tel.

En d'autres termes, on peut dire que cet argument est axé sur la cause efficiente de l'exclusion de Line Laurin. Suivant ce raisonnement, l'état civil de celle-ci n'en est pas l'unique cause. Deux facteurs jouent dans l'exclusion—l'état civil de Line Laurin et le poste occupé par sa mère. Comme ce

held by her mother—that resulted in the exclusion. Since civil status taken alone did not cause the exclusion, it cannot be said to be the grounds for discrimination.

In my view, there is no merit in this argument. While in some circumstances the mother-daughter relationship can be viewed separately from the position occupied by the mother, for the purposes of determining the cause of Line Laurin's exclusion these two factors operate together to form a single, indivisible cause. It is the civil status of Line Laurin, an appreciation of which requires an examination of the situation of her mother, which is the cause of her exclusion.

What I have observed to be the ambit of "civil status" under s. 10 represents a partial answer to this submission. As I have said, in many instances the civil status of one person cannot be described without reference to the situation of another. Line Laurin is not excluded because she is a daughter, but because she is the daughter of her mother. One cannot dissociate the civil status of the daughter from the situation of the mother.

Thus, the definition of civil status itself requires an examination of the situation of Line Laurin's mother in the case at bar. Can one dissociate the position from the person who holds the position? Even the respondent is unable to do so in its formulation of this submission: [TRANSLATION] "Had it not been for the mother's permanent position with the town..." (emphasis added). The respondent does not exclude candidates on the sole basis of positions held but on the basis of positions held by immediate relatives of candidates. Line Laurin would have been considered for employment if, for example, an intimate friend rather than her mother had worked at the police station. It is impossible to separate, for the purposes of determining the cause of the exclusion, the position held by the mother from the mother-daughter relationship as such. Just as marital status was the cause for the dismissal of a housekeeper who lost her job at a hospital because her husband worked in the same department in *Mark*, *supra*, civil status alone is the cause for Line Laurin's exclusion in the case at bar.

n'est pas l'état civil en soi qui cause l'exclusion, on ne saurait affirmer qu'il y a eu discrimination fondée sur l'état civil.

^a À mon avis, cet argument est sans fondement. Certes la relation de mère-fille et le poste occupé par la mère sont des facteurs qui peuvent être dissociés dans certaines circonstances, mais pour ^b ce qui est de déterminer la cause de l'exclusion de Line Laurin, ils jouent ensemble de manière à former une cause unique et indivisible. C'est l'état civil de Line Laurin, dont l'appréciation nécessite l'examen de la situation de sa mère, qui est à ^c l'origine de son exclusion.

Ce que j'ai fait observer concernant la portée de l'expression «état civil» employée à l'art. 10 constitue une réponse partielle à cet argument. Comme ^d je l'ai déjà affirmé, dans bien des cas l'état civil d'une personne ne peut être décrit que par rapport à la situation d'une autre personne. En l'espèce, Line Laurin est exclue non pas parce qu'elle est la fille de quelqu'un, mais parce qu'elle est la fille de sa mère. L'état civil de la fille est indissociable de la situation de sa mère. ^e

Donc, pour définir l'état civil lui-même, il faut procéder à un examen de la situation de la mère de Line Laurin dans la présente affaire. Peut-on dissocier le poste occupé de la personne qui l'occupe? Même l'intimée ne peut le faire en formulant son argument à ce propos, car elle dit: «N'eût été des fonctions permanentes occupées à la Ville par sa mère...» (Je souligne.) L'intimée n'exclut pas les candidats uniquement à cause de postes occupés, mais plutôt en raison de postes occupés par des parents immédiats de candidats. La candidature de ^f Line Laurin aurait été considérée si, par exemple, c'eût été un ami intime et non pas sa mère qui travaillait au service de police. Il est impossible, aux fins de déterminer la cause de l'exclusion, de dissocier le poste de la mère d'avec la relation de ^g mère-fille comme telle. Tout comme dans l'affaire *Mark*, précitée, l'état matrimonial est la cause du renvoi dans le cas d'une femme de ménage qui perd son emploi dans un hôpital parce que son mari travaille au sein du même service, c'est l'état ^h civil seulement qui est à l'origine de l'exclusion de Line Laurin en l'espèce. ⁱ

This conclusion is plain when one considers the inverse of the town's hiring policy. If an employer chose to hire only relatives of current employees, could a candidate who is not so related complain that he or she has been the object of wrongful discrimination on the basis of civil status? My view is that such a complaint would, *prima facie*, be well-founded.

Indeed it was so decided in *Syndicat national des employés de garage de Québec Inc. (C.S.D.)*, *supra*, and again recently by the Commission in *Décision C.D.P.—18*, [1987] D.L.Q. 155. In the latter case, a collective agreement granted a preference to employees' children for summer employment with Domtar. The Commission concluded as follows, at p. 156:

[TRANSLATION] ... the clause ... of the collective agreement which binds the employer and its union is discriminatory since it breaches the principle of equality imposed by the Charter by creating a distinction, exclusion or preference based on civil status (family relationships).

Counsel for the respondent cites *Johnson v. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61, and *Bliss v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 183, in support of his argument. An analogy is drawn between the sex/pregnancy distinction invoked to justify the disqualification of pregnant women from unemployment benefits in *Bliss* and the civil status/position-of-the-mother distinction argued for here. For present purposes I note simply that the improbable distinction in *Bliss* between discrimination based on sex and discrimination based on pregnancy has been called into question and, even if it were to stand, the case might not be decided in the same manner today given this Court's recent recognition of adverse effect discrimination in *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536. I certainly do not consider *Bliss* as governing authority for the case at bar, especially given that it is cited by analogy.

Cette conclusion saute aux yeux si l'on considère l'inverse de la politique de la ville en matière d'embauchage. Si un employeur choisissait de n'engager que les parents de ses employés actuels, un candidat n'ayant pas de lien de parenté pourrait-il se plaindre d'avoir été victime de discrimination illicite fondée sur l'état civil? À mon avis, une telle plainte serait *prima facie* bien fondée.

En fait, c'est ce qui a été décidé dans l'affaire *Syndicat national des employés de garage de Québec Inc. (C.S.D.)*, précitée, et récemment encore par la Commission dans la *Décision C.D.P.—18*, [1987] D.L.Q. 155. Dans cette dernière affaire, une convention collective privilégie les enfants des employés en ce qui concernait les emplois d'été chez Domtar. La Commission tire la conclusion suivante, à la p. 156:

... l'article [...] de la convention collective, liant l'employeur et son syndicat, est discriminatoire, puisqu'il rompt le principe d'égalité décrété par la charte en créant une distinction, exclusion ou préférence fondée sur l'état civil (liens de parenté).

À l'appui de son argument, l'avocat de l'intimée cite les arrêts *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61, et *Bliss c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 183. On rapproche la distinction entre le sexe et la grossesse invoquée pour justifier l'inadmissibilité de femmes enceintes aux prestations d'assurance-chômage dans l'affaire *Bliss*, de la distinction entre l'état civil et le poste occupé par la mère, soulevée en l'espèce. Aux fins de la présente analyse, je fais simplement remarquer que la distinction discutable, pour dire le moins, qui a été faite dans l'affaire *Bliss* entre la discrimination fondée sur le sexe et celle fondée sur la grossesse a été mise en doute et que, même si elle pouvait être maintenue, l'affaire ne serait peut-être pas tranchée de la même manière aujourd'hui étant donné que dans son arrêt récent *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536, cette Cour a reconnu l'existence de la discrimination par suite d'un effet préjudiciable. À mon avis, l'arrêt *Bliss* ne fait sûrement pas autorité en l'espèce, d'autant plus qu'on le cite à titre analogique.

In *Johnson*, a married woman alleged that she had been the victim of wrongful discrimination based on civil status when social aid benefits were refused to her family because her husband was on strike, as provided by s. 8 of the former *Social Aid Act*, S.Q. 1969, c. 63. Bisson J.A., as he then was, ruled that s. 8 did not violate s. 10 of the *Charter* (at p. 69):

[TRANSLATION] However, if appellant has been refused social aid, this refusal is not due to her civil status as a married woman but due to her husband's situation at the time the application for social aid was made.

With respect, therefore, it cannot be said that appellant was refused social aid as a consequence of her civil status.

This decision appears to contradict the interpretation I have placed on the term "civil status" on the strength of *Biscuits Associés*, *Mark* and *Cashin*. Yet *Johnson* may be, in my view, distinguished because of the particular statutory language of the *Social Aid Act* at issue in that case. Section 8 directed that social aid could not be granted "to a family where an adult has lost his employment [in consequence of a stoppage of work attributable to a labour dispute]" (emphasis added). It is the family, a defined term under s. 1(b) of the Act, and not the married woman, which was the object of the exclusion attacked in *Johnson*.

My conclusion is that the respondent's hiring policy does represent an exclusion based on the civil status of persons applying for employment with the town. The exclusion is based on filiation, on fraternity and sorority, and on marital status viewed in the manner described above which, as I have observed, are all included in the "civil status" of candidates protected by s. 10 of the *Charter*. This is true both generally as well as in the particular case of Line Laurin. Furthermore, the candidates' civil status is the operative cause of their exclusion.

Such an exclusion will only constitute discrimination under s. 10 if, pursuant to the second paragraph of that provision, the exclusion has the

Dans l'affaire *Johnson*, une femme mariée alléguait avoir été victime de discrimination illicite fondée sur l'état civil lorsque, en conformité avec l'art. 8 de l'ancienne *Loi de l'aide sociale*, L.Q. 1969, chap. 63, des prestations d'aide sociale avaient été refusées à sa famille parce que son mari faisait la grève. Le juge Bisson, alors juge puîné de la Cour d'appel du Québec, statue que l'art. 8 ne va pas à l'encontre de l'art. 10 de la *Charte* (à la p. 69):

Mais si l'appelante s'est trouvée privée de l'aide sociale, ce n'est pas en raison de son état civil de femme mariée mais plutôt en raison de la situation dans laquelle se trouvait son mari au moment de la demande d'aide sociale.

Avec égard, on ne peut donc dire que, si l'appelante s'est vue privée de l'aide sociale, ce fut en raison de son état civil.

Cette décision paraît contredire l'interprétation que j'ai donnée à l'expression «état civil» en me fondant sur les décisions *Biscuits Associés*, *Mark* et *Cashin*. J'estime toutefois qu'une distinction peut être faite d'avec l'affaire *Johnson* en raison des termes particuliers de la *Loi de l'aide sociale* qui y étaient en cause. L'article 8 prévoyait en effet que l'aide sociale ne pouvait pas être accordée «à une famille dont un adulte a perdu son emploi [du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif]» (je souligne). C'était la famille, un terme défini à l'al. 1b) de la Loi, et non pas la femme mariée, qui faisait l'objet de l'exclusion attaquée dans l'affaire *Johnson*.

Je conclus que la politique d'embauchage de l'intimée représente effectivement une exclusion fondée sur l'état civil de personnes postulant des emplois auprès de la ville. Il s'agit d'une exclusion fondée sur la filiation, la fraternité et la «sororité» ainsi que l'état matrimonial perçus de la manière décrite plus haut, lesquels, comme je l'ai déjà dit, sont tous inclus dans «l'état civil» des candidats pour les fins de l'art. 10 de la *Charte*. Cela vaut tant d'une manière générale que dans le cas particulier de Line Laurin. De plus, l'état civil des candidats est la cause efficiente de leur exclusion.

Pareille exclusion ne constituera de la discrimination au sens de l'art. 10 que si, comme le prévoit le deuxième alinéa de cette disposition, l'exclusion

effect of nullifying or impairing the candidates' right to full and equal recognition and exercise of their human rights and freedoms. Line Laurin and other candidates excluded by the hiring policy plainly do not enjoy full and equal recognition and exercise of their right to non-discrimination in employment established by s. 16. The respondent's hiring practice is therefore discriminatory under s. 10. Is it justified by one of the exceptions provided for in s. 20 of the *Charter*? This will be considered in Parts III and IV of these reasons.

III Aptitudes or Qualifications Required in Good Faith for an Employment

Section 20 of the *Charter* deems non-discriminatory certain distinctions, exclusions or preferences which would otherwise constitute discrimination under s. 10. At the time of the respondent's motion for declaratory judgment, s. 20 provided as follows:

20. A distinction, exclusion or preference based on the aptitudes or qualifications required in good faith for an employment, or justified by the charitable, philanthropic, religious, political or educational nature of a non-profit institution or of an institution devoted exclusively to the well-being of an ethnic group, is deemed non-discriminatory.

Section 20 provides for two separate statutory exceptions to the anti-discrimination norm. The first branch of s. 20 is similar to the so-called "*bona fide* occupational qualification" exceptions found in other Canadian human rights statutes. The relevant portion of s. 20 read as follows at the time of the dispute:

20. A distinction, exclusion or preference based on the aptitudes or qualifications required in good faith for an employment . . . is deemed non-discriminatory.

Both the trial judge and Jacques J.A. of the Court of Appeal addressed the respondent's argument that the hiring policy is justified by the first branch of s. 20. Deslongchamps J. of the Superior Court did not accept the respondent's argument. He briefly alluded to the first branch of the exception in the following terms (at p. 208):

a pour effet de détruire ou de compromettre le droit des candidats à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne. Il est clair que Line Laurin et les autres candidats exclus en raison de la politique d'embauchage ne jouissent pas de la reconnaissance et de l'exercice, en pleine égalité, du droit à la non-discrimination dans l'embauchage, prévu par l'art. 16. Il s'ensuit que la pratique de l'intimée en matière d'embauchage est discriminatoire au sens de l'art. 10. Mais cette pratique est-elle justifiée par l'une des exceptions établies à l'art. 20 de la *Charte*? Voilà une question qui sera abordée dans les parties III et IV des présents motifs.

III Aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi

Aux termes de l'art. 20 de la *Charte*, sont réputées non discriminatoires certaines distinctions, exclusions ou préférences qui constitueraient autrement une discrimination visée par l'art. 10. Au moment où l'intimée a présenté sa requête pour jugement déclaratoire, l'art. 20 disposait:

20. Une distinction, exclusion ou préférence fondée sur les aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi, ou justifiée par le caractère charitable, philanthropique (*sic*), religieux, politique ou éducatif d'une institution sans but lucratif ou qui est vouée exclusivement au bien-être d'un groupe ethnique est réputée non discriminatoire.

L'article 20 prévoit deux exceptions distinctes à la norme antidiscrimination. Le premier volet de l'art. 20 ressemble à ce qu'on est convenu d'appeler les exceptions fondées sur des «exigences professionnelles réelles», que l'on trouve dans d'autres lois canadiennes traitant de droits de la personne. Au moment du litige, la partie pertinente de l'art. 20 était ainsi conçue:

20. Une distinction, exclusion ou préférence fondée sur les aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi [...] est réputée non discriminatoire.

Le juge de première instance et le juge Jacques de la Cour d'appel se penchent tous les deux sur l'argument de l'intimée portant que la politique d'embauchage est justifiée par le premier volet de l'art. 20. Le juge Deslongchamps de la Cour supérieure ne retient pas cet argument. Dans une brève mention du premier volet de l'exception, il dit (à la p. 208):

[TRANSLATION] The Court considers that the distinction, exclusion or preference based on the aptitudes or qualifications required in good faith for an employment, pursuant to s. 20, relates to professional and technical competence. Any other interpretation would amount to allowing indirectly what is directly prohibited by s. 10 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*.

Accordingly, the Court finds that the employment policy as applied by plaintiff, and in particular as applied to respondent Line Laurin, is discriminatory under the *Charter of Human Rights and Freedoms* having regard to the civil status of applicants for employment.

The majority opinion in the Court of Appeal is based on the second branch of s. 20. Paré J.A. noted the use of the first branch of s. 20 by the trial judge and by Jacques J.A. without expressing an opinion as to whether the respondent's argument was well-founded in this respect.

Jacques J.A. devoted much of his dissenting opinion to the first branch of s. 20, concluding that the exception did not justify the discriminatory hiring policy. With respect, I disagree with his suggestion that the first and second branches of s. 20 are connected. Referring to the meaning of "aptitudes or qualifications" as that expression appears in the first branch, he noted (at p. 367):

[TRANSLATION] Moreover, s. 20 itself, when it refers to the "charitable, philanthropic, religious, political or educational" nature of institutions and to "ethnic groups", considerably extends the meaning of the words "aptitudes or qualifications".

The first and second branches of s. 20 represent distinct exceptions to the anti-discrimination norm founded on differing legislative objectives. It is wrong, in my view, to suggest that there is a connection between them, even for the purposes of interpreting their respective terms. As we shall see, the two exceptions are deserving of different methods of statutory interpretation because of these different legislative objectives.

This said, Jacques J.A.'s comments relating to the first branch of s. 20 are most useful. He

Le Tribunal est d'avis que la distinction, l'exclusion ou la préférence fondée sur les aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi, dont parle l'article 20, se rapporte à la compétence professionnelle et technique. Toute interprétation contraire équivaudrait à permettre indirectement ce qui est prohibé directement par l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne.

En conséquence, le Tribunal en vient à la conclusion que la politique d'emploi, telle qu'exercée par la demanderesse et, plus particulièrement auprès de l'intimée, Line Laurin, eu égard à l'état civil des postulants d'emploi, est discriminatoire aux termes de la Charte des droits et libertés de la personne.

L'opinion de la majorité en Cour d'appel repose sur le second volet de l'art. 20. Le juge Paré constate que le juge de première instance et le juge Jacques ont recours au premier volet de l'art. 20, mais il s'abstient d'exprimer une opinion sur la question de savoir si l'argument de l'intimée est bien fondé à cet égard.

Le juge Jacques, qui consacre une bonne partie de son opinion dissidente au premier volet de l'art. 20, conclut que l'exception ne justifiait pas la politique discriminatoire en matière d'embauchage. Avec égards, je ne suis pas d'accord avec lui lorsqu'il laisse entendre qu'il y a connexité entre les premier et second volets de l'art. 20. Parlant du sens de l'expression «aptitudes ou qualités» employée au premier volet, il fait remarquer (à la p. 367):

D'ailleurs, l'article 20 lui-même, lorsqu'il réfère au caractère «charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif» d'institutions et à des «groupes ethniques», donne une extension considérable aux mots «aptitudes ou qualités».

Les premier et second volets de l'art. 20 représentent des exceptions distinctes à la norme anti-discrimination fondées sur des objectifs législatifs différents. Selon moi, on a tort de les prétendre connexes, même aux fins de l'interprétation de leurs termes respectifs. Comme nous allons le voir, ces objectifs législatifs différents font que les deux exceptions méritent l'emploi de méthodes d'interprétation différentes.

Cela dit, les observations du juge Jacques concernant le premier volet de l'art. 20 se révèlent fort

endeavoured first to define “aptitudes” and “qualifications” in employment. The term “aptitudes”, for Jacques J.A., designates [TRANSLATION] “natural or acquired abilities for performing a task” while “qualifications” implies a wider though connected concept relating to [TRANSLATION] “mental and intellectual attributes required by the employment”. He continued (at p. 367):

[TRANSLATION] In addition, these two words further signify the legal capacity or juridical condition of a person. This is one of the meanings the dictionaries give them.

Accordingly, civil status, which defines a person and which indicates his capacity to render himself liable for obligation, is included in the “aptitudes or qualifications” of a person, especially where employment is concerned.

Jacques J.A. turned to a consideration of whether the exclusion based on civil status was, in the circumstances, “required in good faith for an employment” with the respondent. He made two preliminary remarks. First, he observed that the employer in question is a public authority, the administrative structure of which requires [TRANSLATION] “special rules of conduct for the members of the local public service so as to avoid and inhibit any situation that may encourage an abuse of power, such as a conflict of interest or nepotism”. Secondly, he cited the testimony of Mr. Lussier, the respondent’s director of personnel, who stated during the hearing at first instance that there was no administrative connection between the recreation department where Line Laurin applied for employment and the police department in which her mother worked as a typist.

In his explanation of the expression “required in good faith”, Jacques J.A. noted the following (at p. 368):

[TRANSLATION] ... if it appears that the ostensible motive is unreasonable, extravagant or excessive, then the qualification is not “required in good faith” but is merely imposed capriciously, and in such a case the motive is a sham. The evidence need not show an intent to thwart the Charter. Such an intent will be presumed from the fact that the ostensible motive is unreasonable.

utiles. Il tente d’abord de définir les termes «aptitudes» et «qualités» dans leur application aux emplois en général. Pour le juge Jacques, le mot «aptitudes» désigne «des dispositions naturelles ou acquises à accomplir la tâche», tandis que «qualités» implique une notion de portée plus large, quoique connexe, se rapportant à «des attributs mentaux et moraux requis pour l’emploi». Il ajoute (à la p. 367):

Par ailleurs, ces deux mots signifient aussi la capacité ou la condition juridique d’une personne. C’est l’un des sens que les dictionnaires leur donnent.

En conséquence, l’état civil, qui définit une personne et qui qualifie sa capacité de s’obliger, entre donc dans «des aptitudes ou qualités» d’une personne surtout lorsqu’il est question d’emploi.

Le juge Jacques passe ensuite à l’examen de la question de savoir si l’exclusion fondée sur l’état civil était, dans les circonstances, «exigée [...] de bonne foi pour un emploi» auprès de l’intimée. À ce propos, il fait deux observations préliminaires. En premier lieu, il souligne que l’employeur en question est un corps public dont la structure administrative nécessite «des règles particulières de conduite des membres de son administration afin d’éviter et d’empêcher toute situation susceptible de favoriser un détournement de pouvoir, e.g. conflit d’intérêts, le népotisme». En deuxième lieu, il cite le témoignage de M. Lussier, le directeur du personnel de l’intimée, qui a affirmé au cours de l’audience en première instance qu’il n’existe aucun lien administratif entre le service des loisirs auprès duquel Line Laurin a postulé un emploi et le service de la police où sa mère occupe le poste de dactylographe.

Expliquant l’expression «exigées de bonne foi», le juge Jacques fait ressortir les points suivants (à la p. 368):

... s’il apparaît que le motif ostensible est déraisonnable, extravagant ou exorbitant, la qualité n’est pas alors «exigée de bonne foi», mais plutôt par simple caprice, et le motif dans ce cas est fallacieux. Il n’est point besoin que la preuve établisse la volonté de mettre en échec la charte. Cette volonté peut alors se présumer du fait que le motif ostensible est déraisonnable.

Jacques J.A. decided that the rule adopted by the respondent to combat nepotism was too far-reaching in that it applied invariably, irrespective of the position sought by the candidate and that held by the person already connected with the town (at p. 368):

[TRANSLATION] Brossard's desire to avoid nepotism and favouritism is entirely laudable.

However, the method used to do so is on its face excessive. It is all-encompassing and makes no distinction whatever between the various positions that an applicant may hold

Given that the problem of nepotism varies from one political entity to another, Jacques J.A. suggested that the reasonableness of any given measure must be established according to [TRANSLATION] "the size of the municipality, its population, the number and composition of its staff and its administrative structure". In short, the measures taken to inhibit nepotism must be proportional to the imminence of the risk of such practices in each case.

The parties put little emphasis on the first branch of s. 20 in their submissions before this Court in spite of this dissenting opinion which focusses on the provision in depth. My own view as to the inapplicability of the second branch of s. 20 to municipalities gives the first branch increased importance as it represents the only provision currently in the *Charter* which government bodies can invoke to justify an otherwise discriminatory anti-nepotism rule. While I agree with Jacques J.A.'s conclusions as to the first branch, I find it nevertheless useful to examine this exception to the anti-discrimination norm in some detail.

To determine whether the first branch of s. 20 does justify the respondent's discriminatory hiring policy, the "aptitude or qualification" at issue must be properly described and, secondly, the question as to whether that aptitude or qualification is required in good faith for the employment must be answered.

Le juge Jacques décide que la règle adoptée par l'intimée pour combattre le népotisme va trop loin en ce sens qu'elle s'applique invariablement, sans tenir compte de l'emploi postulé par le candidat ni du poste occupé par la personne déjà employée par la ville (à la p. 368):

Le désir de Brossard d'éviter le népotisme et le favoritisme est tout à fait louable.

Cependant, la mesure prise pour ce faire est à sa face même exorbitante. En effet, elle est globale et ne comporte aucune distinction quelconque entre les divers postes que peut occuper un postulant . . .

Puisque le problème du népotisme varie d'une entité politique à l'autre, le juge Jacques laisse entendre que le caractère raisonnable d'une mesure donnée doit être déterminé en fonction de «la dimension de la municipalité, sa population, le nombre et la composition de ses employés et sa structure administrative». Bref, les mesures prises pour enrayer le népotisme doivent être proportionnées à l'imminence du risque présenté par de telles pratiques dans chaque cas.

En plaidant devant cette Cour, les parties n'ont pas beaucoup insisté sur le premier volet de l'art. 20, et ce, en dépit de l'opinion dissidente du juge Jacques qui en fait une étude approfondie. Comme j'estime que le second volet de l'art. 20 ne s'applique pas aux municipalités, cela confère au premier volet une importance accrue, étant donné qu'il représente l'unique disposition figurant actuellement dans la *Charte* que les organismes gouvernementaux puissent invoquer pour justifier une règle antinépotisme qui serait par ailleurs discriminatoire. Tout en souscrivant aux conclusions du juge Jacques relativement au premier volet, je crois néanmoins qu'il est utile d'entreprendre un examen assez minutieux de cette exception à la norme antidiscrimination.

Pour déterminer si le premier volet de l'art. 20 justifie vraiment la politique d'embauchage discriminatoire de l'intimée, il faut décrire adéquatement «l'aptitude ou la qualité» en question et, ensuite, répondre à la question de savoir si cette aptitude ou qualité est exigée de bonne foi pour l'emploi.

It has been decided by this Court in *Ontario Human Rights Commission v. Borough of Etobicoke*, [1982] 1 S.C.R. 202, and reaffirmed in *Bhinder v. Canadian National Railway Co.*, [1985] 2 S.C.R. 561, that *bona fide* occupational qualification exceptions in human rights legislation should, in principle, be interpreted restrictively since they take away rights which otherwise benefit from a liberal interpretation. This is true for the first branch of s. 20.

It is difficult to define "aptitudes or qualifications" with any degree of precision. Typically, Quebec courts tend to examine the first branch as a whole, as did Deslongchamps J. in the case at bar: [TRANSLATION] "the distinction, exclusion or preference based on the aptitudes or qualifications required in good faith for an employment, pursuant to s. 20, relates to professional and technical competence" (emphasis added). This said, I do consider that the term "aptitudes or qualifications" is sufficiently wide to encompass a requirement based on civil status in this case.

There will no doubt be cases in which courts will seek to distinguish between "aptitudes" and "qualifications" as did Jacques J.A. in the Court of Appeal. This is, of course, possible since the use of the word "or" by the legislator would encourage a disjunctive interpretation of the two terms. I do not believe it is necessary to do so, however, in this case. For present purposes, I note simply that the term "*qualité*" in the French version of s. 20 should be given a narrow construction to conform more precisely with the word "qualification" which the legislator uses in the English version. The narrower "qualification" is preferable given the restrictive interpretation of which the first branch of s. 20 is deserving.

It is useful to begin the analysis of the first branch here by an examination of the overall relationship between ss. 10 and 20. The exception provided for in the first branch of s. 20 is only invoked following the determination that a given

Cette Cour a décidé dans l'arrêt *Commission ontarienne des droits de la personne c. Municipalité d'Etobicoke*, [1982] 1 R.C.S. 202, et confirmé dans l'arrêt *Bhinder c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 561, que les exceptions relatives aux exigences professionnelles réelles, que l'on trouve dans les lois en matière de droits de la personne, doivent, en principe, s'interpréter restrictivement puisqu'elles suppriment des droits qui autrement recevraient une interprétation libérale. Cela vaut également pour le premier volet de l'art. 20.

Il est difficile de définir avec précision l'expression «aptitudes ou qualités». Typiquement, les tribunaux québécois ont tendance à examiner le premier volet dans son ensemble, comme l'a fait le juge Deslongchamps en l'espèce: «la distinction, l'exclusion ou la préférence fondée sur les aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi, dont parle l'article 20, se rapporte à la compétence professionnelle et technique» (je souligne). J'estime néanmoins que le terme «aptitudes ou qualités» a une portée suffisamment large pour englober en l'espèce une exigence fondée sur l'état civil.

Il y aura sans doute des cas où les tribunaux chercheront à faire une distinction entre «aptitudes» et «qualités», ainsi que le fait le juge Jacques en Cour d'appel. Bien sûr, cela est possible parce que l'emploi du mot «ou» par le législateur incite à une interprétation disjonctive des deux mots. Je ne crois toutefois pas qu'une telle interprétation s'impose en l'espèce. Aux fins de la présente analyse, je fais simplement remarquer que le terme «qualité» figurant dans la version française de l'art. 20 devrait recevoir une interprétation étroite de manière à concorder plus exactement avec le mot «*qualification*» employé par le législateur dans la version anglaise. Étant donné l'interprétation restrictive qu'il convient de donner au premier volet de l'art. 20, c'est le terme de portée moins large, c'est-à-dire «*qualification*», qu'il faut préférer.

Pour commencer l'analyse du premier volet, il est utile d'examiner le rapport général qui existe entre l'art. 10 et l'art. 20. L'exception énoncée au premier volet de l'art. 20 ne peut être invoquée qu'à la suite de la détermination qu'une conduite

behaviour amounts to discrimination, contrary to s. 10. The wording of each of the provisions reflects this connection:

10. ... without distinction, exclusion or preference based on ... [enumerated grounds].

20. A distinction, exclusion or preference based on the aptitudes or qualifications required in good faith for an employment ... [Emphasis added.]

The "aptitudes or qualifications" must necessarily relate to one of the enumerated grounds in s. 10 to be relevant for the purposes of the first branch of s. 20. Though this may be stating the obvious in light of the necessary connection between ss. 10 and 20, this relationship is often forgotten in the effort to give a comprehensive definition to "aptitudes or qualifications". Physical strength, for example, may be an "aptitude or qualification" in s. 20 relating to "age", which is now a ground in s. 10. Dexterity may be an "aptitude or qualification" in s. 20 relating to "handicap" in s. 10.

The "aptitude or qualification" need not be in itself a ground for discrimination from the list in s. 10, but it must be connected to one such ground, otherwise there would be no reason to deem non-discriminatory the distinction, exclusion or preference mentioned in s. 20. Once this connection between the "aptitude or qualification" and the enumerated ground in s. 10 has been established, the court or tribunal evaluates whether the aptitude or qualification is required in good faith for the employment.

In the instant case, what is the "aptitude or qualification" which relates to civil status, the enumerated ground in s. 10 relevant to the discriminatory hiring policy? The fact that a candidate for employment with the town has no member of his or her immediate family already employed with the town or on council inhibits real or potential conflicts between the interests of the town and those of the candidate. This absence of conflict of interest on the part of the person considered for employment is, in turn, an "aptitude or qualification" under s. 20. The town adopted this no-spouse, no-immediate relative policy to encourage

donnée constitue une discrimination, contrairement à l'art. 10. Ce lien se reflète dans le texte de chacune des dispositions en question:

10. ... sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur ... [les motifs de discrimination énumérés].

20. Une distinction, exclusion ou préférence fondée sur les aptitudes ou qualités exigées de bonne foi pour un emploi ... [Je souligne.]

Les «aptitudes ou qualités» doivent nécessairement se rapporter à l'un des motifs énumérés à l'art. 10 pour être pertinentes aux fins du premier volet de l'art. 20. Bien que cela puisse tenir de l'évidence étant donné le lien nécessaire entre l'art. 10 et l'art. 20, on oublie souvent ce rapport en essayant de donner à l'expression «aptitudes ou qualités» une définition qui soit complète. La force physique, par exemple, peut constituer une «aptitude ou qualité» au sens de l'art. 20 qui se rapporte à «l'âge», lequel constitue maintenant un motif de discrimination énoncé à l'art. 10. De même, la dextérité peut être une «aptitude ou qualité» au sens de l'art. 20 qui se rapporte au «handicap» visé à l'art. 10.

Il n'est pas nécessaire que «l'aptitude ou la qualité» constitue en soi l'un des motifs de discrimination énumérés à l'art. 10, mais elle doit avoir un lien avec un tel motif, sinon il n'y aurait aucune raison de réputer non discriminatoire la distinction, l'exclusion ou la préférence dont parle l'art. 20. Une fois établi ce lien entre «l'aptitude ou la qualité» et le motif de discrimination visé par l'art. 10, la cour ou le tribunal détermine si cette aptitude ou qualité est exigée de bonne foi pour l'emploi.

En l'espèce, quelle est «l'aptitude ou la qualité» se rapportant à l'état civil, lequel constitue le motif de discrimination mentionné à l'art. 10 qui est pertinent relativement à la politique discriminatoire en matière d'embauchage? Le fait qu'aucun membre de la famille immédiate d'un candidat à un poste de la ville ne soit pas déjà employé par celle-ci ni ne fasse partie du conseil municipal empêche tout conflit réel ou éventuel entre les intérêts de la ville et ceux du candidat. Cette absence de conflit d'intérêts de la part du postulant d'un emploi constitue, quant à elle, une «aptitude ou qualité» au sens de l'art. 20. Si la ville a adopté

impartiality and the appearance of impartiality in the hiring of new public servants and in the performance of their duties after they have been hired. As was observed in *obiter* by Chairperson Friedland in *Bosi*, *supra*, at p. D/1254, (whom I cite notwithstanding our disagreement on another point):

Moreover, assuming that "marital status" is to be given a wide meaning, there would still not be improper discrimination in this case. Section 4(6) of the Act provides that the provisions "relating to any discrimination, limitation, specification or preference for a position or employment based on age, sex, or marital status do not apply where age, sex or marital status is a *bona fide* occupational qualification and requirement for the position or employment." The absence of a potential conflict of interests should be considered a "bona fide occupational qualification and requirement". [Emphasis added.]

Candidates are required to be free from conflict of interest for two reasons. Firstly, the town established the no-spouse, no immediate-relative rule to encourage impartiality in the hiring of new public servants. A public servant who secures the hiring of a relative rather than the most meritorious candidate commits an abuse of power and places his or her interest and that of the family-member candidate in conflict with the interests of the town. Secondly, the town's anti-nepotism rule is designed to promote impartiality in the performance of public servants' duties after they have been hired. Both of these objectives relate to the necessity that the town, as a publicly accountable body, have a civil service free from conflict of interest.

At first glance, the conflict of interest at issue would be a conflict between the interests of the town and those of current full-time employees or town councillors, and therefore not, strictly speaking, an "aptitude or qualification" of candidates for employment. However, the better view is that interests of current employees and candidates largely coincide since they are members of the

cette politique interdisant l'embauchage de conjoints et de parents immédiats, c'était pour favoriser l'impartialité et l'apparence d'impartialité dans l'embauchage de nouveaux fonctionnaires et dans l'exécution de leurs fonctions une fois qu'ils avaient été engagés. Comme le fait remarquer le président Friedland dans une opinion incidente exprimée dans la décision *Bosi*, précitée, à la p. D/1254 (et je cite le président Friedland malgré notre désaccord sur un autre point):

[TRADUCTION] De plus, à supposer que l'expression «état matrimonial» doive recevoir une interprétation large, il n'y aurait tout de même pas de discrimination abusive en l'espèce. Le paragraphe 4(6) de la Loi prévoit que les dispositions «relatives à un acte discriminatoire, à une restriction, à une condition ou à une préférence pour un poste ou un emploi fondés sur l'âge, le sexe ou l'état civil ne s'appliquent pas lorsque l'âge, le sexe ou l'état civil constituent une exigence professionnelle réelle du poste ou de l'emploi». L'absence de conflit d'intérêt éventuel doit être considérée comme une «exigence professionnelle réelle». [Je souligne.]

Il y a deux raisons pour lesquelles les postulants d'emplois ne doivent pas se trouver en situation de conflit d'intérêts. D'abord, la ville a établi la règle interdisant l'embauchage de conjoints et de parents immédiats afin de favoriser l'impartialité dans l'engagement de nouveaux fonctionnaires. Un fonctionnaire qui réussit à faire embaucher un parent plutôt que le candidat le plus compétent commet un abus de pouvoir et fait entrer ses intérêts et ceux du parent candidat en conflit avec les intérêts de la ville. Ensuite, la règle antinépotisme de la ville est destinée à promouvoir l'impartialité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions une fois qu'ils sont engagés. L'un et l'autre objectif se rapporte à la nécessité pour la ville en tant qu'organisme comptable envers le public de se doter d'une fonction publique exempte de tout conflit d'intérêts.

À première vue, le conflit d'intérêts en question serait un conflit entre les intérêts de la ville et ceux d'employés à plein temps actuels ou de conseillers municipaux. Il ne s'agirait donc pas à strictement parler d'une «aptitude ou qualité» de candidats à un emploi. Il vaut mieux considérer, toutefois, que les intérêts d'employés actuels et de postulants d'emplois coïncident dans une large mesure puis-

same immediate family. Moreover, the absence of conflict of interest is relevant to the candidate as a future employee as well.

The presence of this "aptitude or qualification" is assured by the respondent's hiring policy which, as we have seen, constitutes discrimination based on civil status under s. 10 both generally and in the specific case of Line Laurin. It is not necessary to inquire further as to the precise meaning of "aptitudes or qualifications". We can proceed with an evaluation of the *bona fides* of this requirement with respect to employment with the respondent town.

Are the absence of real or potential conflicts of interest and the appearances thereof "required in good faith for an employment" with the town? The answer to this question depends, of course, on the rigour of the test implicit in this expression as it figured in the first branch of s. 20 at the time of this dispute.

In *Etobicoke*, *supra*, McIntyre J. explained the meaning of a similar term in the former *Ontario Human Rights Code*, and I find his explanation most useful to an understanding of the first branch of s. 20 (at p. 208):

To be a *bona fide* occupational qualification and requirement a limitation, such as a mandatory retirement at a fixed age, must be imposed honestly, in good faith, and in the sincerely held belief that such limitation is imposed in the interests of the adequate performance of the work involved with all reasonable dispatch, safety and economy, and not for ulterior or extraneous reasons aimed at objectives which could defeat the purpose of the Code. In addition it must be related in an objective sense to the performance of the employment concerned, in that it is reasonably necessary to assure the efficient and economical performance of the job without endangering the employee, his fellow employees and the general public.

For its hiring policy to be deemed non-discriminatory, the respondent must demonstrate the following: (1) that the absence of conflict of inter-

qu'ils sont membres de la même famille immédiate. De plus, la question de l'absence de conflit d'intérêts concerne également le candidat en tant que futur employé.

" C'est par sa politique d'embauchage que l'intimée s'assure que ses employés possèdent cette «aptitude ou qualité», et cette politique, comme nous l'avons déjà vu, constitue d'une manière générale ainsi que dans le cas précis de Line Laurin une discrimination fondée sur l'état civil au sens de l'art. 10. Il n'est pas nécessaire d'approfondir davantage la question du sens précis de l'expression «aptitudes ou qualités». Cela étant, nous pouvons examiner maintenant si c'est de bonne foi que la ville intimée pose cette exigence en matière d'embauchage.

" L'absence de conflits d'intérêts réels ou éventuels et d'apparence de tels conflits est-elle «exigée [...] de bonne foi pour un emploi» auprès de la ville? La réponse donnée à cette question dépendra évidemment de la rigueur avec laquelle on applique le critère qui se dégage implicitement de cette expression qui figurait dans la première partie de l'art. 20 à l'époque de ce litige.

" Dans l'arrêt *Etobicoke*, précité, le juge McIntyre a expliqué le sens d'une expression similaire employée dans l'ancien *Ontario Human Rights Code*, et j'estime que son explication est des plus utiles pour saisir le premier volet de l'art. 20 (à la p. 208):

" Pour constituer une exigence professionnelle réelle, une restriction comme la retraite obligatoire à un âge déterminé doit être imposée honnêtement, de bonne foi et avec la conviction sincère que cette restriction est imposée en vue d'assurer la bonne exécution du travail en question d'une manière raisonnablement diligente, sûre et économique, et non pour des motifs inavoués ou étrangers qui visent des objectifs susceptibles d'aller à l'encontre de ceux du Code. Elle doit en outre se rapporter objectivement à l'exercice de l'emploi en question, en étant raisonnablement nécessaire pour assurer l'exécution efficace et économique du travail sans mettre en danger l'employé, ses compagnons de travail et le public en général.

" Pour que sa politique d'embauchage soit réputée non discriminatoire, l'intimée doit démontrer (1) que l'exigence qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts

est requirement was imposed honestly, in good faith (a subjective test), and (2) that the requirement is related in an objective sense to the performance of employment with the town in that it is reasonably necessary to assure the efficient and economic performance of the work (an objective test).

The evidence submitted before the Superior Court shows that the requirement was imposed honestly and thereby meets the subjective element of the test. According to the uncontradicted testimony of the town's director of personnel, the purpose of the hiring policy is to combat nepotism, to promote sound municipal management and is not to frustrate the objectives of the *Charter*:

[TRANSLATION] ... obviously a municipality is under public scrutiny, the property and the funds administered by municipal employees is money that does not belong to them. I think, therefore, that all appearance of nepotism or favouritism must be avoided; so of course if a town official takes it upon himself to hire people related to him or

MR. VERMETTE:

Q. Yes?

A. ... it will certainly be looked upon poorly by the citizens. I think there is a clear danger of nepotism there. There is also a danger of favouritism in that, of course, high-ranking civil servants in particular who have family members working for them will be likely to give those family members the better jobs and so on, and this will cause favouritism and will also make other people jealous

The respondent must also demonstrate that the aptitude or qualification is related in an objective sense to the performance of the employment concerned. McIntyre J. suggested in *Etobicoke* that the purpose of the objective test is to determine whether the employment requirement is "reasonably necessary" to assure the performance of the job. In the case at bar, I believe that this "reasonable necessity" can be examined on the basis of the following two questions:

- (1) Is the aptitude or qualification rationally connected to the employment concerned? This allows us to determine whether the employer's purpose in establishing the requirement is appropriate in an objective

a été imposée honnêtement, de bonne foi (critère subjectif), et (2) que cette exigence se rapporte objectivement à l'exercice de l'emploi auprès de la ville, en ce sens qu'elle est raisonnablement nécessaire pour assurer l'exécution efficace et économique du travail (critère objectif).

Il ressort de la preuve produite devant la Cour supérieure que l'exigence a été imposée honnêtement et satisfait donc à l'élément subjectif du critère. Selon le témoignage incontesté du directeur du personnel de la ville, la politique d'embauchage vise à combattre le népotisme et à favoriser une saine gestion municipale et non pas à contrecarrer les objectifs de la *Charte*:

... c'est évident qu'une municipalité est exposée aux yeux de tout le monde, les biens qui sont administrés, ou les argents qui sont administrés par les fonctionnaires municipaux sont des argents qui ne leur appartiennent pas. Alors il faut éviter, je pense, même toute apparence de népotisme, ou de favoritisme; alors il est entendu que si un responsable de la ville se met à engager des personnes de sa parenté ou ...

PAR M^e VERMETTE:

Q. Oui?

R. ... ça sera certainement mal vu de la part des citoyens. Or, il y a là un danger évident là je pense de népotisme. Il y a aussi un danger de favoritisme qui fait que si, évidemment, le supérieur en particulier, qui a des parents qui travaillent pour lui, sera porté à leur accorder des meilleurs postes et le reste et ça causera du favoritisme, ça causera aussi de la jalousie chez les autres ...

L'intimée doit prouver en outre que l'aptitude ou la qualité se rapporte objectivement à l'exercice de l'emploi en question. Le juge McIntyre laisse entendre dans l'arrêt *Etobicoke* que le critère objectif sert à déterminer si l'exigence en matière d'emploi est «raisonnablement nécessaire» pour assurer l'exécution du travail. Je crois qu'en l'espèce cette «nécessité raisonnable» peut être examinée en fonction des deux questions suivantes:

- (1) L'aptitude ou la qualité a-t-elle un lien rationnel avec l'emploi en question? C'est là un moyen de déterminer si le but visé par l'employeur en établissant l'exigence convient objectivement au poste en question.

sense to the job in question. In *Etobicoke*, for example, physical strength evaluated as a function of age was rationally connected to the work of being a fireman.

- (2) Is the rule properly designed to ensure that the aptitude or qualification is met without placing an undue burden on those to whom the rule applies? This allows us to inquire as to the reasonableness of the means the employer chooses to test for the presence of the requirement for the employment in question. The sixty-year mandatory requirement age in *Etobicoke* was disproportionately stringent, for example, in respect of its objective which was to ensure that all firemen have the necessary physical strength for the job.

In answer to the first question, I believe that the aptitude or qualification required of all candidates—an absence of real and potential conflicts of interest and the appearances thereof—is rationally connected to employment with the town.

Every post in the public service is coloured by the particular identity of the employer. The town of Brossard, like all government employers, enjoys legal personality through a convenient fiction of positive law. But the town is in fact a collectivity made up of its citizens. The management of the collectivity should reflect the common interest of all the town's citizens—this is a cornerstone principle of government in a liberal society. In his important treatise *Les principes généraux du droit administratif* (3^e éd. 1930), vol. II, at p. 1, Professor Gaston Jèze said simply [TRANSLATION] “the mission of the public service is to satisfy the needs of the general interest.”

It is in the common interest to manage the affairs of the town efficiently and in a manner which does not favour the particular interests of one citizen over another. This is true both in the hiring of public servants and, thereafter, in the performance of their duties. Indeed the particular interests of the public servant must yield to the

Dans l'affaire *Etobicoke*, par exemple, la force physique évaluée selon l'âge avait un lien rationnel avec le travail de pompier.

- (2) La règle est-elle bien conçue de manière que l'exigence quant à l'aptitude ou à la qualité puisse être remplie sans que les personnes assujetties à la règle ne se voient imposer un fardeau excessif? Cela nous permet d'examiner le caractère raisonnable des moyens choisis par l'employeur pour vérifier si l'on satisfait à cette exigence dans le cas de l'emploi en question. Par exemple, l'âge de la retraite obligatoire à soixante ans dans l'affaire *Etobicoke* était d'une sévérité disproportionnée à son objectif qui était de s'assurer que tous les pompiers possédaient la force physique nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions.

Pour ce qui est de la première question, je crois que l'aptitude ou la qualité exigée de tous les candidats—c'est-à-dire l'absence de conflits d'intérêts réels et éventuels et de l'apparence de tels conflits—a un lien rationnel avec l'exercice d'un emploi auprès de la ville.

L'identité particulière de l'employeur influe sur la nature de chaque poste dans la fonction publique. La ville de Brossard, comme tous les gouvernements employeurs, possède la personnalité juridique grâce à une fiction commode du droit positif. Mais la ville est en réalité une collectivité composée de ses citoyens. La gestion de cette collectivité devrait refléter l'intérêt commun de l'ensemble de ses habitants—voilà un principe fondamental de gouvernement dans une société libérale. Dans son ouvrage important intitulé *Les principes généraux du droit administratif* (3^e éd. 1930), vol. II, à la p. 1, le professeur Gaston Jèze dit simplement que «l'administration a pour mission de satisfaire aux besoins de l'intérêt général».

Il est dans l'intérêt général que les affaires municipales soient gérées efficacement et d'une manière qui ne privilégie pas les intérêts particuliers d'un citoyen par rapport à un autre. Cela vaut autant pour l'embauchage de fonctionnaires que pour l'accomplissement de leurs tâches une fois qu'ils ont été engagés. De fait, les intérêts particu-

general interest of the collectivity, this general interest being, in theory, the public servant's sole master in the execution of his or her duties. All public servants, from the most powerful mandarin to the most junior clerk, share in this duty to the collectivity. I think it may fairly be said that all public servants may be subject, to a greater or lesser degree, to rules of conduct which recognize this higher duty. Even a lifeguard at a municipal swimming pool shares in this obligation of honesty and impartiality owed to the people he or she serves.

Jacques J.A. alluded to this when he observed that the administrative structure of the town requires rules of conduct for its public servants to preclude abuses of power. Professor Patrice Garant explains that this paramount general interest can justify a rule of law designed to prevent public servants from, for example, falling into situations of conflict of interest:

[TRANSLATION] Anyone who accepts the idea that the general interest should take priority over that of the individual must agree that the law should endeavour to eliminate situations in which public officials may be tempted to prefer the latter to the former. It is certainly conceivable that a public official serve his own interests without neglecting the general interest, but the risk is too great. The integrity of a public official must be complete or otherwise it will fall prey to all manner of compromises and concessions.

(La fonction publique canadienne et québécoise (1973), at p. 283.)

It is appropriate and indeed necessary to adopt rules of conduct for public servants to inhibit conflicts of interest, of which nepotism is one serious form. General rules of administrative law have been developed in all Canadian jurisdictions to this end, as well as specific rules of public law, such as the Quebec *Public Service Act*, R.S.Q., c. F-3.1.1, adopted in 1983, which includes at s. 7 a specific direction for public servants to avoid conflicts of interest, and rules in municipal law, such as the Quebec *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, which, in Division V, has like rules on the

liens du fonctionnaire doivent céder le pas devant l'intérêt général de la collectivité, car en théorie ce n'est qu'à cet intérêt général que le fonctionnaire se trouve soumis dans l'exécution de ses fonctions.

Tous les fonctionnaires, du cadre le plus puissant jusqu'au moindre petit commis, partagent cette responsabilité envers la collectivité. Je crois qu'on peut dire avec justesse que chaque fonctionnaire peut être assujéti, dans une mesure plus ou moins grande, à des règles de conduite qui reconnaissent l'existence de cette responsabilité supérieure. Même un sauveteur à une piscine municipale partage cette obligation d'honnêteté et d'impartialité envers les citoyens qu'il sert.

Le juge Jacques de la Cour d'appel y fait allusion lorsqu'il affirme que la structure administrative de la ville nécessite qu'il y ait des règles de conduite pour ses fonctionnaires afin d'éviter les abus de pouvoir. Le professeur Patrice Garant explique que cet intérêt général supérieur peut justifier une règle de droit destinée à empêcher, par exemple, que les fonctionnaires ne se trouvent en situation de conflit d'intérêts:

Quiconque se rallie à l'idée du primat de l'intérêt général sur l'intérêt particulier doit convenir que le droit doit tenter d'éliminer ces situations où les agents publics sont exposés à préférer le second au premier. Certes il est pensable qu'un agent public serve ses propres intérêts en ne négligeant pas l'intérêt général, mais le risque est trop grand. L'intégrité de l'agent public est totale, ou elle est en proie à tous les compromis et toutes les concessions.

(La fonction publique canadienne et québécoise (1973), à la p. 283.)

Il est approprié, voire nécessaire, d'adopter pour les fonctionnaires des règles de conduite destinées à prévenir les conflits d'intérêts, dont le népotisme constitue une forme particulièrement grave. À cette fin, des règles générales de droit administratif ont été élaborées partout au Canada et à celles-ci viennent s'ajouter des règles précises de droit public, comme la loi québécoise ayant pour titre *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., chap. F-3.1.1, adoptée en 1983, dont l'art. 7 ordonne expressément aux fonctionnaires d'éviter les conflits d'intérêts. S'y ajoutent également des règles

qualification and disqualification for municipal office. A public servant may abuse the power which has been entrusted to him or her when his or her interests conflict with those of the public body which he or she serves. Hiring on the basis of family relations rather than merit is one such abuse of power. Giving preferential treatment to a family member who is already employed by the public authority is another. In both these instances, there is a conflict between the interests of the town and those of the prospective or existing public servant. In both these cases, there is a violation, in a manner of speaking, of the higher duty owed to the collectivity. The town's anti-nepotism rule is designed to prevent such abuses of power. I have no hesitation in finding a rational connection between the requirement of an absence of real or potential conflicts of interest and the employment with the town, including the position of lifeguard for which Line Laurin applied.

This said, the purpose of the hiring policy of the respondent goes beyond combatting real or potential conflicts of interest. The town's director of personnel testified that [TRANSLATION] "... a municipality is under public scrutiny ... I think, therefore, that all appearance of nepotism or favouritism must be avoided ..." (emphasis added).

It should be possible, in my view, for a government employer to establish rules of conduct designed to combat not only real or potential conflicts of interest but also the appearance of such conflicts. Dickson C.J. noted the importance of this appearance in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, at p. 470, albeit in a very different context:

... there is a powerful reason for this general requirement of loyalty, namely the public interest in both the actual, and apparent, impartiality of the public service.

This is not to say that all rules designed to combat real and potential conflicts of interest or the appearances thereof in government will be

de droit municipal comme la *Loi sur les cités et villes* du Québec, L.R.Q., chap. C-19, qui, à sa section V, contient des règles semblables portant sur la capacité et l'incapacité à occuper des charges municipales. Il se peut qu'un fonctionnaire abuse du pouvoir dont il a été investi lorsque ses propres intérêts entrent en conflit avec ceux de l'organisme public qu'il sert. L'embauchage en fonction des relations familiales plutôt que selon le mérite constitue un tel abus de pouvoir. Accorder un traitement préférentiel à un parent qui fait déjà partie de la fonction publique en est un autre exemple. Dans les deux cas, il y a conflit entre les intérêts de la ville et ceux du fonctionnaire ou de l'aspirant fonctionnaire. Dans les deux cas, il y a d'une certaine manière manquement à l'obligation supérieure envers la collectivité. C'est la prévention de ces abus de pouvoir que vise la règle antinépotisme de la ville. Je conclus sans hésitation à l'existence d'un lien rationnel entre l'exigence qu'il n'y ait aucun conflit d'intérêts réel ou éventuel et l'emploi auprès de la ville, y compris l'emploi de sauveteur postulé par Line Laurin.

Cela dit, la politique d'embauchage de l'intimée ne se limite pas à combattre les conflits d'intérêts réels ou éventuels. Le directeur du personnel de la ville a témoigné que «... une municipalité est exposée aux yeux de tout le monde [...] Alors il faut éviter, je pense, même toute apparence de népotisme, ou de favoritisme...» (je souligne).

À mon avis, il devrait être possible à un gouvernement employeur d'établir des règles de conduite visant à combattre non seulement les conflits d'intérêts réels ou éventuels mais aussi l'apparence de tels conflits. Dans l'arrêt *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, à la p. 470, le juge en chef Dickson a souligné, quoique dans un contexte bien différent, l'importance de conserver cette apparence d'absence de conflits d'intérêts:

... il existe un motif important à l'appui de cette règle générale de loyauté, savoir l'intérêt du public vis-à-vis de l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique.

Cela ne revient toutefois pas à dire que toutes les règles destinées à combattre les conflits d'intérêts réels et éventuels ou l'apparence de tels con-

justified as occupational requirements. The special nature of work in the public service means only that the purpose of such rules is rationally connected to public service employment. The rule must still be properly designed to ensure that the aptitude or qualification is met without placing an undue burden on employees or candidates for employment.

In answer to the second question which I have posed to evaluate the respondent's hiring policy, I believe that the rule is disproportionately stringent in view of the aptitude or qualification which it seeks to verify.

The hiring policy the respondent has chosen to adopt is a blanket rule which, on its face, allows for no exceptions. As soon as it has been determined that a candidate is a member of the immediate family of a full-time employee or town councillor, that candidate is excluded. The rule is unforgiving: it excludes candidates irrespective of the job for which they apply and irrespective of the position which their immediate family member occupies. It does not take into account the degree of likelihood that an abuse of power will take place. This is a maladroit technique of assuring an absence of real or potential conflicts of interest and even the appearances thereof. Line Laurin has provided us with a case in point. Given the position of lifeguard for which she applied and the position of typist at the police station which her mother occupied, there was no real conflict of interest, no reasonable potential for conflict of interest and no reasonable apprehension of bias which would give rise to a justifiable appearance of conflict of interest. Applied to Line Laurin, the hiring policy is, as the saying goes, "like killing a fly with a sledge-hammer".

In support of this conclusion, I again cite the testimony of Mr. Lussier, the town's director of personnel. On examination by lawyers for the Commission and the town following the filing of the motion for declaratory judgment, Mr. Lussier explained that there was no administrative connection between the recreation department where Line Laurin applied for a job and the police

flits au sein de la fonction publique seront justifiées en tant qu'exigences professionnelles. La nature particulière du travail qui s'accomplit dans la fonction publique entraîne seulement que l'objet de ces règles présente un lien rationnel avec l'emploi dans la fonction publique. Il reste que la règle doit être bien conçue de manière que l'exigence quant à l'aptitude ou à la qualité puisse être remplie sans que les employés ou les postulants d'emplois aient à supporter un fardeau excessif.

En ce qui concerne la seconde question que j'ai posée afin de pouvoir évaluer la politique d'embauchage de l'intimée, je crois que la règle est d'une sévérité disproportionnée à l'aptitude ou à la qualité dont elle vise à assurer la possession.

La politique d'embauchage que l'intimée a choisi d'adopter constitue une règle générale qui, à première vue, n'admet aucune exception. Du moment qu'il est déterminé qu'un candidat fait partie de la famille immédiate d'un employé à plein temps ou d'un conseiller municipal, ce candidat est exclu. Il s'agit d'une règle inexorable qui écarte des candidats peu importe l'emploi postulé et sans tenir compte du poste occupé par le membre de la famille immédiate du postulant. Elle ne tient pas compte du degré de probabilité d'un abus de pouvoir. C'est là une façon maladroite de s'assurer qu'il n'y a aucun conflit d'intérêts réel ou éventuel ni même l'apparence d'un tel conflit. Line Laurin en est un bon exemple. Étant donné qu'elle postulait un emploi de sauveteur et compte tenu du fait que sa mère était dactylographe au service de police, il n'y avait aucun conflit d'intérêts réel, aucune possibilité raisonnable de conflit d'intérêts ni aucune crainte raisonnable de partialité qui aurait pu justifier de conclure à une apparence de conflit d'intérêts. Appliquée à Line Laurin, la politique d'embauchage revient, comme on dit, à «tuer une mouche avec une masse».

À l'appui de cette conclusion, je cite de nouveau le témoignage de M. Lussier, le directeur du personnel de la ville. Interrogé par les avocats de la Commission et de la ville à la suite du dépôt de la requête pour jugement déclaratoire, M. Lussier explique qu'il n'existe aucun lien administratif entre le service des loisirs auprès duquel Line Laurin a postulé un emploi et le service de la

department where her mother worked as a typist. The following exchange was cited by Jacques J.A. in the Court of Appeal:

[TRANSLATION] MR. SENAY [for the Commission]:

Q. From the administrative standpoint there is no connection?

A. From the administrative standpoint there is no direct connection, no.

Q. Fine. And I understand that in any case Mrs. Laurin occupies a position which could be described as subordinate?

A. Yes, that's right.

THE COURT:

Q. As director of personnel, as an administrator, do you see any incompatibility between the two positions in terms of the policy of sound administration you mentioned earlier—between these two positions in two different departments?

A. Well, I would say, maybe it is indirect, as you yourself pointed out, from the point of view of function maybe not, but from the point of view of the people . . .

Q. Right.

A. . . . there is an interrelationship . . .

Q. You don't see any major problem from the functional point of view, except that it still means there are two people employed by the town of Brossard who are related?

A. Yes.

Furthermore, Mr. Lussier testified that the position which Mrs. Laurin occupied would not have enabled her to influence the consideration of her daughter's application for employment.

For an exclusion of this nature to be valid under the first branch, it must be tailored to the employment in question so that it can be said to preclude real conflicts of interest, potential conflicts of interest which are reasonably likely to arise and the appearance of conflicts of interest founded on a reasonable apprehension of bias. Where there is no opportunity for an abuse of power in the hiring process, there is no possibility of partiality in hiring. Where there is no possibility of partiality in the hiring of a candidate who is a relative of a current employee or town councillor, then it would be inappropriate for that candidate to be disqualified by the anti-nepotism rule. Similarly, where

police où sa mère travaille en tant que dactylographe. Le juge Jacques de la Cour d'appel cite l'échange de propos suivant:

PAR M^e SENAY [pour la Commission]:

^a Q. Au point de vue administratif il n'y a pas de lien?

R. Au point de vue administratif il n'y a pas directement de lien, non.

^b Q. D'accord. Et je comprends que de toute façon madame Laurin est dans une position qu'on pourrait qualifier de subalterne?

R. Oui, c'est ça.

^c PAR LA COUR:

Q. Comme directeur du personnel, est-ce que comme administrateur, est-ce que vous voyez une incompatibilité des deux charges eu égard à la politique à la saine administration dont vous nous avez parlé tantôt; entre les deux fonctions là dans deux services différents?

R. Bien je dis, c'est indirect peut-être, comme vous le soulignez vous-même là, du côté de la fonction peut-être que non, mais du côté des personnes . . .

^e Q. C'est ça.

R. . . . il y a une inter-relation à cette . . .

^f Q. Or, du côté de la fonction vous ne voyez pas de problème majeur, sauf que ça demeure quand même deux personnes à l'emploi de Ville de Brossard, qui sont parentes?

R. Oui.

^g Monsieur Lussier a témoigné en outre que le poste occupé par M^{me} Laurin ne lui aurait permis d'exercer aucune influence sur l'examen de la demande d'emploi de sa fille.

^h Pour qu'une exclusion comme celle dont il s'agit en l'espèce soit valide en vertu du premier volet, elle doit être adaptée à l'emploi en question de manière qu'on puisse dire qu'elle prévient les conflits d'intérêts réels, les conflits d'intérêts éventuels dont il est raisonnable de croire qu'ils pourront surgir et les apparences de conflit d'intérêts fondées sur une crainte raisonnable de partialité. Lorsque le processus d'embauchage n'offre aucune possibilité d'abus de pouvoir, la partialité dans l'embauchage devient impossible. Lorsqu'il n'existe aucune possibilité de partialité dans l'embauchage d'un candidat ayant un lien de parenté avec un employé ou un conseiller actuels, alors la règle

there is no opportunity for a conflict of interest in the performance of the new public servant's duties, the exclusion would also be inappropriate. In applying the objective test in *Etoibicoke* in this context, courts and tribunals have examined whether the exclusionary rule has been properly tailored to the employment in question. In *Bosi*, *supra*, for example, Chairperson Friedland decided in *obiter* that the exclusionary rule was properly tailored to the employment in question (at p. D/1254):

The absence of a potential conflict of interests should be considered a "bona fide occupational qualification and requirement".

There was a substantial potential conflict of interest in this case, about which Mr. Zurby was properly concerned. The Township office handled much of the administrative work of the police force, a sensible arrangement, in my opinion. If Mrs. Bosi was appointed to the position of accounts clerk she would be processing her husband's expense claims. Moreover, she would have access to the Police Commission documents because the typing in the township office was shared from time-to-time by all staff persons. The Police Commission documents included such sensitive items as disciplinary matters and salary negotiations, and Mrs. Bosi's husband played an important role in salary negotiations on behalf of the Police Association. It would be unreasonable not to be concerned about substantial conflicts of interest.

Conversely, in *Mark*, *supra*, Chairperson Cumming decided that, given the nature of the housekeeping job at issue, the absence of conflict of interest was not a "B.F.O.Q." (at p. D/2542):

Even though Mr. and Mrs. Mark would come into contact often while working, and even though Mr. Mark would occasionally supervise Mrs. Mark, I think that given the jobs they were performing, it was not, on an objective test basis, a "reasonable and bona fide qualification" to stipulate that a husband and his wife could not work together as members of a maintenance and housekeeping department in a hospital. There was no definite and certain concern, such as the potential conflict of interest in *Bossi* [*sic*] to exempt the discrimination, once the husband and wife were employees in the same department. Perhaps this point is seen more clearly

antinépotisme ne doit pas jouer de manière à entraîner l'inadmissibilité de ce candidat. De même, quand il n'y a aucune possibilité de conflit d'intérêts dans l'exercice des fonctions du nouveau fonctionnaire, l'exclusion n'est guère indiquée. En appliquant dans ce contexte le critère objectif formulé dans l'arrêt *Etoibicoke*, les tribunaux se sont demandés si la règle d'exclusion est bien adaptée à l'emploi en question. Dans la décision *Bosi*, précitée, par exemple, le président Friedland conclut dans une opinion incidente que c'est le cas (à la p. D/1254):

[TRADUCTION] L'absence d'un conflit d'intérêts éventuel devrait être considérée comme une «exigence professionnelle réelle».

Il y avait en l'espèce une possibilité réelle de conflit d'intérêts, ce dont M. Zurby s'inquiétait à juste titre. Une bonne partie du travail administratif du corps policier se faisait aux bureaux du canton et j'estime que cela était raisonnable. Or, si M^{me} Bosi était nommée commis comptable, elle se trouverait à traiter les réclamations de dépenses de son mari. Elle aurait en outre accès aux documents de la Commission de police parce que tout le personnel était appelé à participer à l'occasion au travail de dactylographie qui s'effectuait aux bureaux du canton. Parmi ces documents de la Commission de police, il y en avait qui portaient sur des questions aussi délicates que la discipline et la négociation de salaires, et le mari de M^{me} Bosi jouait pour l'association des policiers un rôle important dans la négociation de salaires. Il serait donc déraisonnable de ne pas s'inquiéter de la possibilité de graves conflits d'intérêts.

Par contre, dans l'affaire *Mark*, précitée, le président Cumming décide que, compte tenu de la nature du poste de femme de ménage dont il est question, l'absence de toute possibilité de conflit d'intérêts ne revêt pas le caractère d'une exigence professionnelle réelle (à la p. D/2542):

[TRADUCTION] Même si M. et M^{me} Mark avaient des rapports fréquents au travail et même si M. Mark avait à l'occasion à surveiller M^{me} Mark, je ne crois pas, compte tenu de leurs fonctions, que, selon un critère objectif, on ait établi une «qualité [...] véritablement requise» en prévoyant qu'un mari et sa femme ne pouvaient pas travailler ensemble en tant que membres du service d'entretien et de nettoyage d'un hôpital. Il n'y avait aucune cause précise et certaine d'inquiétude, comme par exemple le risque d'un conflit d'intérêts dont il s'agissait dans l'affaire *Bosi*, qui justifiait le recours à une pratique discriminatoire du moment que le mari et

if one imagines hypothetically that a male maintenance worker had met a female housekeeper on the job in the hospital, they had fallen in love and then been married. There would seem to be no justification for terminating the employment of one of the spouses in that situation, and I do not think Mr. Moyle would have done so.

As I have said, it is possible that a rule designed to inhibit conflicts of interest by limiting the harmful effects of nepotism in the hiring of new public servants and thereafter in the performance of their duties could be properly tailored to deem an otherwise discriminatory municipal hiring practice non-discriminatory. I agree with Jacques J.A. that the problems of conflicts of interest and nepotism vary considerably from one government employer to another and that the rules adopted to prevent such conflicts should be proportionate to the risk that such conflicts may, in fact, arise. As I have noted, Jacques J.A. indicates that the population of the municipality, the number of public servants it employs and any peculiarities of its administrative structure are relevant to determining whether the rule is properly designed in respect of the objective test. I would add to these criteria the nature of the positions occupied in respect of their potential for abuse of power and, to some extent, the nature of the family relationship in question. (Here the town did take these latter considerations into account by limiting the scope of its policy to candidates who had members of their immediate families among full-time municipal employees or on council.) By way of example, Jacques J.A. noted that the risk of conflict of interest is negligible as between two brothers who work as labourers for the federal government at opposite ends of the country but much more significant if the manager of a small town is the spouse of the mayor.

I have observed that the respondent's hiring policy has not been sufficiently tailored to account for the nature of the positions occupied in respect of the potential for abuse of power. Line Laurin's mother was not in a position to influence the hiring

la femme travaillaient dans le même service. Ce point devient peut-être plus clair si l'on imagine le cas suivant: un travailleur préposé à l'entretien fait la connaissance d'une femme de ménage alors qu'ils travaillaient tous les deux à l'hôpital; ils tombent amoureux l'un de l'autre et se marient. Dans cette situation, il semblerait n'y avoir aucune raison de renvoyer l'un des conjoints, et je ne crois pas que M. Moyle l'aurait fait.

Comme je l'ai déjà dit, on pourrait concevoir une règle destinée à empêcher les conflits d'intérêts en limitant les effets nocifs du népotisme dans l'embauchage de fonctionnaires et, par la suite, dans l'exercice de leurs fonctions, pour que soit réputée non discriminatoire une pratique d'embauchage de la municipalité par ailleurs discriminatoire. Je suis d'accord avec le juge Jacques de la Cour d'appel pour dire que les problèmes de conflit d'intérêts et de népotisme varient considérablement d'un gouvernement employeur à l'autre et que les règles adoptées pour prévenir ces conflits doivent être proportionnées au risque de tels conflits. Le juge Jacques, je le répète, fait remarquer que la population de la municipalité, le nombre de ses fonctionnaires et les particularités de sa structure administrative sont tous des points pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer si la règle est bien conçue en ce qui concerne le critère objectif. À ces critères, j'ajouterais la nature des postes occupés, du point de vue des possibilités d'abus de pouvoir qu'ils présentent, et, dans une certaine mesure, la nature de la relation familiale en question. (En l'espèce, la ville a tenu compte de ces dernières considérations en limitant la portée de sa politique aux candidats qui comptaient des membres de leur famille immédiate parmi les employés municipaux à plein temps ou parmi les membres du conseil municipal.) Le juge Jacques mentionne à titre d'exemple que le risque d'un conflit d'intérêts est négligeable dans le cas de deux frères qui travaillent en tant que manœuvres pour le gouvernement fédéral à des bouts opposés du pays, mais beaucoup plus grand si le directeur général d'une petite ville est le conjoint du maire.

J'ai fait observer que la politique d'embauchage de l'intimée ne tient pas suffisamment compte de la nature des postes occupés du point de vue des possibilités d'abus de pouvoir qu'ils présentent. La mère de Line Laurin n'était pas en mesure d'in-

of her daughter nor was there a reasonable apprehension that she could have done so. Nor is there any evidence before the Court which enables us to evaluate the blanket rule in connection with the size of the municipality and its public service which, according to Mr. Lussier's testimony, were 45,000 inhabitants and 202 full-time and 94 part-time employees respectively at the relevant time. Line Laurin's case is only one example of the possible exorbitant effects of the rule.

I note parenthetically that s. 20 was amended in 1982, at which time the expression "required in good faith for an employment" was modified to read "required for an employment". While it is the former version which applies to this appeal, my conclusions in respect of the objective test would not be different if the new version did apply. In my view, the purpose of the amendment in 1982 was to reinforce this objective test which was already implicit in the former version of the first branch of s. 20.

The first branch of s. 20 does not, therefore, justify the respondent's discriminatory hiring practice because the aptitude or qualification it purports to verify is not "required in good faith for" the "employment". The respondent also argued, however, that the second branch of s. 20 can be invoked to deem the hiring policy non-discriminatory. I shall now consider the applicability of the second branch to the case at bar.

IV Exclusions Justified by the Political Nature of a Non-Profit Institution

Section 20 of the *Charter* provides for a second exception which I refer to in these reasons as the second branch of the rule:

20. A distinction, exclusion or preference ... justified by the charitable, philanthropic, religious, political or educational nature of a non-profit institution or of an institution devoted exclusively to the well-being of an ethnic group, is deemed non-discriminatory.

The respondent argues that the exclusionary hiring policy is justified by the political nature of

fluencer l'embauchage de sa fille et il n'y avait aucune crainte raisonnable qu'elle pût exercer une telle influence. De plus, cette Cour ne dispose d'aucun élément de preuve permettant d'évaluer la règle générale en fonction de la taille de la municipalité et de sa fonction publique qui, selon le témoignage de M. Lussier, comptaient respectivement à l'époque en question 45 000 habitants et 202 employés à plein temps ainsi que 94 employés à temps partiel. Le cas de Line Laurin n'est qu'un exemple des effets exorbitants que peut avoir la règle.

Je signale entre parenthèses que l'art. 20 a été modifié en 1982 et qu'à ce moment-là l'expression «exigées de bonne foi pour un emploi» a été remplacée par «requis par un emploi». Bien que ce soit la première version qui s'applique en l'espèce, mes conclusions en ce qui concerne le critère objectif ne seraient pas différentes si la nouvelle version était applicable. À mon avis, la modification de 1982 avait pour but de renforcer ce critère objectif qui, déjà, se dégageait implicitement de l'ancienne version du premier volet de l'art. 20.

Il s'ensuit donc que le premier volet de l'art. 20 ne justifie pas la pratique discriminatoire en matière d'embauchage suivie par l'intimée, la raison en étant que l'aptitude ou la qualité dont cette pratique vise à assurer l'existence n'est pas «exigée de bonne foi pour» l'emploi». Toutefois, l'intimée a également fait valoir que le second volet de l'art. 20 peut être invoqué pour réputer non discriminatoire la politique d'embauchage. J'entreprends maintenant une étude de l'applicabilité du second volet en l'espèce.

IV Les exclusions justifiées par le caractère politique d'une institution sans but lucratif

L'article 20 de la *Charte* prévoit une seconde exception que j'appelle dans les présents motifs le second volet de la règle:

20. Une distinction, exclusion ou préférence [...] justifiée par le caractère charitable, philanthropique (*sic*), religieux, politique ou éducatif d'une institution sans but lucratif ou qui est vouée exclusivement au bien-être d'un groupe ethnique est réputée non discriminatoire.

L'intimée soutient que la politique d'exclusion en matière d'embauchage se justifie par le carac-

the town as non-profit institution and is therefore deemed non-discriminatory. Two questions arise here with respect to the second branch of s. 20. The first relates to the applicability of the provision in the case at bar. Is the town a "non-profit institution" which may be said to have a political nature? The second question relates to the justification of the exclusion. If the town is an institution that can invoke the exception provided for in the second branch, is the hiring policy justified by the "political nature" of the town?

The decisions in the courts below provide us with little guidance as to the meaning and operation of the second branch of s. 20.

Deslongchamps J. did not refer to the second branch in his reasons for judgment. In the Court of Appeal, Jacques J.A.'s dissenting reasons are limited to the first branch of s. 20. Writing for the majority, Paré J.A. applied the second branch, concluding that the hiring policy was justified by the political nature of the town and was accordingly deemed non-discriminatory. He began his analysis by correctly recognizing that the two branches of s. 20 amount to distinct exceptions to the anti-discriminatory norm in s. 10 of the *Charter*. He decided that the second branch applied to the town without, however, giving any explanation for his reasons (at p. 369):

[TRANSLATION] The appellant is undoubtedly one of the non-profit institutions of a political nature contemplated by s. 20.

Paré J.A. focussed on whether the hiring policy was justified by the political nature of the town as the question central to the resolution of the appeal. He cited the testimony of the town's director of personnel to the effect that the policy was adopted to promote the efficient administration of the town by combatting nepotism and the appearance thereof and concluded (at p. 369):

[TRANSLATION] This approach to the question seems completely logical to me and in my view the reasons given provide the necessary justification for the contest-

tère politique de la ville en tant qu'institution sans but lucratif et est donc réputée non discriminatoire. Deux questions se posent ici relativement au second volet de l'art. 20. La première concerne l'applicabilité de la disposition en l'espèce. Il s'agit de la question de savoir si la ville est une «institution sans but lucratif» dont on peut dire qu'elle revêt un caractère politique. La seconde question, qui se rapporte à la justification de l'exclusion, est de savoir si, dans l'hypothèse où la ville serait une institution pouvant invoquer l'exception prévue au second volet, la politique d'embauchage est justifiée par le «caractère politique» de la ville.

Les décisions des tribunaux d'instance inférieure nous éclairent peu sur le sens et l'application du second volet de l'art. 20.

Le juge Deslongchamps ne mentionne pas le second volet dans ses motifs de jugement. En Cour d'appel, les motifs de dissidence du juge Jacques portent uniquement sur le premier volet de l'art. 20. Dans les motifs qu'il a rédigés au nom des juges formant la majorité, le juge Paré applique le second volet pour conclure que la politique d'embauchage est justifiée par le caractère politique de la ville et est en conséquence réputée non discriminatoire. Il commence son analyse en reconnaissant, à juste titre, que les deux volets de l'art. 20 constituent des exceptions distinctes à la norme antidiscrimination établie par l'art. 10 de la *Charte*. Puis il conclut, sans pourtant motiver sa conclusion, que le second volet s'applique à la ville (à la p. 369):

Or, l'appelante est sans doute une de ces institutions à caractère politique et sans but lucratif que vise l'article 20.

Selon le juge Paré, la question décisive pour trancher l'appel est celle de savoir si la politique d'embauchage est justifiée par le caractère politique de la ville. Il cite le témoignage du directeur du personnel de la ville, suivant lequel la politique a été adoptée pour favoriser l'administration efficace de la ville en combattant le népotisme et toute apparence de népotisme, et il arrive à la conclusion suivante (à la p. 369):

Cette approche de la question me paraît tout à fait logique et les motifs invoqués constituent amplement, à mon avis, la justification requise selon l'article 20 de

ed restriction under s. 20 of this statute. Indeed, any attempt to exclude the possibility of undue influence by municipal councillors in the choice of new employees would seem to me to be most commendable. Similarly, I would applaud any measure designed to limit the undue influence that existing employees may try to exert on those selecting new recruits. The very fact of the political nature of the appellant municipality justifies such a measure.

Paré J.A. then noted the sufficiency of this "justification" of the policy while at the same time avoiding any judicial measure of its proportionality or its reasonableness (at pp. 369-70):

[TRANSLATION] Having found that such justification exists, I do not feel it is incumbent on this Court to determine the extent of the effectiveness of the measure in respect of its objectives; nor do I feel that it is the role of the Court to substitute its findings for those of the administration of the municipality as to the advisability of the contested measure.

Accordingly, he concluded that the hiring policy is deemed non-discriminatory.

The parties in their written arguments invoke different methods for the interpretation of the second branch of s. 20. Counsel for the Commission cites the general rule for the interpretation of statutory provisions which limit fundamental rights conferred by human rights legislation: [TRANSLATION] "any departure from the fundamental freedoms guaranteed and protected by the *Charter of Human Rights and Freedoms* must . . . be interpreted restrictively." Conversely, counsel for the town contends that the second branch of s. 20 of the *Charter* is not an exception but rather an [TRANSLATION] "integral statement for determining the scope and ambit of the statute which is the *Charter*, and it must be given its full effect."

While jurisprudence decided in connection with the second branch of s. 20 is sparse, what little is available tends to confirm the restrictive interpretation approach argued for by the Commission.

In *Association A.D.G.Q. v. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1980] C.S. 93, an organization devoted to the promotion of homosexual rights complained that the refusal by the

cette loi à la restriction contestée. En effet, toute tentative d'écarter les possibilités d'influence induite des conseillers municipaux dans le choix des nouveaux employés me paraît fort louable. De même, me paraît fort louable, toute mesure destinée à restreindre l'influence induite que pourraient tenter d'exercer les employés déjà en place auprès de ceux d'entre eux qui exercent le choix des nouvelles recrues. C'est le caractère politique même de la municipalité appelante qui justifie semblable mesure.

Le juge Paré souligne alors le caractère suffisant de cette «justification» de la politique en question, tout en s'abstenant de se prononcer sur sa proportionnalité ou son caractère raisonnable (aux pp. 369 et 370):

Ayant constaté l'existence de cette justification, je ne crois pas qu'il appartienne à notre Cour de déterminer l'étendue de l'efficacité de cette mesure dans le but recherché; non plus, que ce soit son rôle de substituer ses conclusions à celles de l'administration municipale quant à l'opportunité de la mesure attaquée.

Il conclut en conséquence que la politique d'embauchage est réputée non discriminatoire.

Dans leurs mémoires, les parties proposent différentes façons d'interpréter le second volet de l'art. 20. L'avocat de la Commission invoque la règle générale applicable à l'interprétation de dispositions législatives limitant les droits fondamentaux conférés par des lois en matière de droits de la personne: «[t]oute dérogation aux libertés fondamentales garanties et protégées par la *Charte des droits et libertés de la personne* doit [...] être interprétée restrictivement.» L'avocat de la ville prétend, par contre, que le second volet de l'art. 20 de la *Charte* constitue non pas une exception mais plutôt une «déclaration composante dans la détermination de la portée et de l'amplitude de la loi qu'est la Charte, et il faut lui donner toute sa portée.»

Quoique les décisions portant sur le second volet de l'art. 20 soient rares, le peu de jurisprudence qui existe tend à confirmer l'interprétation restrictive préconisée par la Commission.

Dans l'affaire *Association A.D.G.Q. c. Commission des écoles catholiques de Montréal*, [1980] C.S. 93, un organisme voué à la promotion des droits des homosexuels s'est plaint que le refus de

Montreal Catholic School Commission to rent the organization a school building for a weekend congress amounted to discrimination based on sexual orientation contrary to ss. 10 and 12 of the *Charter*. The Catholic School Commission invoked the s. 20 exception, arguing that the exclusion was justified by the "religious or educational nature" of the Commission, a "non-profit institution". Marc Beauregard J., as he then was, held that the Association A.D.G.Q. had been the object of wrongful discrimination which was not justified by s. 20. As to the interpretation of this provision, he noted the following (at pp. 94-95):

[TRANSLATION] It should however be noted that s. 20 of the Charter is an exception: it must therefore be interpreted restrictively and the burden of proof as to its application rests with respondent.

Interpreted restrictively, s. 20 of the Charter does not direct that s. 10 of that statute does not apply to non-profit institutions of a religious or educational nature. It provides that the exclusion invoked by the non-profit institution must be "justified" by the religious or educational nature of that institution.

If s. 20 of the Charter is to be interpreted restrictively, it also follows that justification of the exclusion must be objective, that is, based not on a more or less capricious discretion exercised by the institution but on facts which make the exclusion a logical and rational consequence of the religious or educational nature of the institution.

This statement of principle has received wide approval doctrinally and appears to have been adopted by the Commission for the purposes of administrative rulings involving this s. 20 exception: see, e.g., *Décision C.D.P.—31*, [1986] D.L.Q. 462, at p. 464.

On close analysis, however, *Association A.D.G.Q.* does not in itself provide the key to the interpretation of the second branch of s. 20 in the case at bar. Beauregard J. did not invoke the restrictive construction approach to interpret "religious nature" or "non-profit institution" but merely to infer an objective test from the word "justified". Furthermore, he did not view s. 20

la Commission des écoles catholiques de Montréal de louer à l'organisme un bâtiment scolaire pour un congrès qui allait se tenir une fin de semaine constituait de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, contrairement aux art. 10 et 12 de la *Charte*. La Commission des écoles catholiques, s'appuyant sur l'exception prévue à l'art. 20, a fait valoir que l'exclusion était justifiée par le «caractère religieux ou éducatif» de la Commission, qui était une «institution sans but lucratif». Le juge Marc Beauregard, alors juge de la Cour supérieure, conclut que l'Association A.D.G.Q. a été victime d'une discrimination illicite non justifiée par l'art. 20. Au sujet de la méthode d'interprétation qui s'applique à cette disposition, il fait les observations suivantes (aux pp. 94 et 95):

Il faut toutefois souligner que l'article 20 de la Charte est un article d'exception: il doit donc être interprété restrictivement et la charge de la preuve quant à son application incombe à l'intimée.

Interprété restrictivement l'article 20 de la Charte ne dispose pas que l'article 10 de la même loi ne s'applique pas aux institutions sans but lucratif qui ont un caractère religieux ou éducatif mais il dispose que l'exclusion invoquée par l'institution sans but lucratif doit être «justifiée» par le caractère religieux ou éducatif de cette institution.

Si encore l'on interprète restrictivement l'article 20 de la Charte il faut en conclure également que la justification de l'exclusion doit être objective, c'est-à-dire fondée non pas sur une discrétion plus ou moins capricieuse de l'institution mais sur des faits qui font de l'exclusion une conséquence logique et rationnelle du caractère religieux ou éducatif de l'institution.

Cet énoncé de principe a généralement été approuvé dans la doctrine et paraît avoir été adopté par la Commission aux fins de ses décisions administratives portant sur ladite exception prévue à l'art. 20: voir, par exemple, *Décision C.D.P.—31*, [1986] D.L.Q. 462, à la p. 464.

Quand on l'examine de plus près, cependant, la décision *Association A.D.G.Q.* ne fournit pas elle-même la clé de l'interprétation du second volet de l'art. 20 en l'espèce. Si le juge Beauregard retient une interprétation restrictive, ce n'était pas pour interpréter les expressions «caractère religieux» ou «institution sans but lucratif», mais simplement pour déduire du mot «justifiée» l'existence d'un

from the point of view of the collective rights it seeks to promote, i.e., freedom of religion and freedom of association, on which I will elaborate below. While *Association A.D.G.Q.* may well have been rightly decided in the result, I am of the view, with respect, that it is inaccurate as to the method of interpretation appropriate to the second branch.

To say that the very nature of the second branch of s. 20 lends itself to one of either a restrictive or liberal interpretation oversimplifies the provision and is not, in my view, particularly helpful in discovering its meaning.

The second branch of s. 20 is of the same order as s. 22 of the former British Columbia *Human Rights Code* considered by this Court in *Caldwell v. Stuart*, [1984] 2 S.C.R. 603, a case to which both parties allude in argument. The rule under consideration in *Caldwell* read as follows:

22. Where a charitable, philanthropic, educational, fraternal, religious or social organization or corporation that is not operated for profit has as a primary purpose the promotion of the interests and welfare of an identifiable group or class of persons characterized by a common race, religion, age, sex, marital status, political belief, colour, ancestry or place of origin, that organization or group shall not be considered as contravening this Act because it is granting a preference to members of the identifiable group or class of persons.

In *Caldwell*, McIntyre J. explained that s. 22 of the B.C. Code should not be construed narrowly because it not only limited rights but conferred and protected rights too (at p. 626):

It seems evident to me that the Legislature of British Columbia, recognizing the historically acquired position of the denominational school and the desirability of preserving it, in enacting a Human Rights Code which goes far to eliminate differences and distinctions in society, included s. 22 as a protection for the denominational school or other institution in like case. It is therefore my opinion that the courts should not in construing s. 22 consider it merely as a limiting section

critère objectif. De plus, il n'aborde pas l'art. 20 sous l'angle des droits collectifs qu'il cherche à promouvoir, c.-à-d. la liberté de religion et la liberté d'association, dont je traiterai en détail ci-dessous. Quoique la conclusion dans l'affaire *Association A.D.G.Q.* puisse être bien fondée, j'estime en toute déférence que la méthode d'interprétation qu'elle propose pour le second volet n'est pas la bonne.

Affirmer que le second volet de l'art. 20, de par sa nature même, se prête soit à une interprétation restrictive soit à une interprétation libérale, c'est simplifier à l'extrême la disposition et, selon moi, cela ne nous aide pas particulièrement à en découvrir le sens.

Le second volet de l'art. 20 s'apparente à l'art. 22 de l'ancien *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique, que cette Cour a été appelée à examiner dans l'affaire *Caldwell c. Stuart*, [1984] 2 R.C.S. 603, à laquelle l'une et l'autre partie a fait allusion au cours des débats. La règle en cause dans l'affaire *Caldwell* était ainsi conçue:

[TRADUCTION] 22. Lorsqu'un organisme ou groupelement charitable, philanthropique, religieux, social ou d'entraide, sans but lucratif, a pour objectif principal la promotion des intérêts et du bien-être d'une catégorie ou d'un groupe identifiable de personnes caractérisées par la communauté de race, de religion, d'âge, de sexe, d'état matrimonial, de convictions politiques, de couleur, d'ascendance ou de lieu d'origine, cet organisme ou groupement n'est pas censé contrevenir à la présente loi parce qu'il donne la préférence aux membres de ce groupe ou de cette catégorie identifiable de personnes.

Dans l'arrêt *Caldwell*, le juge McIntyre explique que l'art. 22 du Code de la Colombie-Britannique ne doit pas être interprété d'une manière restrictive parce que non seulement il limite des droits mais il en confère et en protège d'autres aussi (à la p. 626):

Il me paraît évident qu'en reconnaissant la place que s'est taillée historiquement l'école confessionnelle et l'opportunité de la préserver, en adoptant le *Human Rights Code* qui contribue beaucoup à éliminer les différences et les distinctions dans la société, la législature de la Colombie-Britannique a inséré l'art. 22 dans le but de protéger l'école confessionnelle ou d'autres institutions semblables. J'estime donc que les tribunaux ne doivent pas considérer l'art. 22 simplement comme

deserving of a narrow construction. This section, while indeed imposing a limitation on rights in cases where it applies, also confers and protects rights. I agree with Seaton J.A. in the Court of Appeal where he expressed this thought in these words:

This is the only section in the Act that specifically preserves the right to associate. Without it the denominational schools that have always been accepted as a right of each denomination in a free society, would be eliminated. In a negative sense s. 22 is a limitation on the rights referred to in other parts of the Code. But in another sense it is a protection of the right to associate. Other sections ban religious discrimination; this section permits the promotion of the religion. [Emphasis added.]

The better view is that like s. 22 of the B.C. Code, the second branch of s. 20 has a dual purpose: when it applies, it at once confers rights upon some persons and imposes a limitation on the rights of others. That it limits an individual's right to be free from discrimination is plain. It is also designed, however, to allow certain non-profit institutions to create distinctions, exclusions or preferences which would otherwise violate the *Charter* if those distinctions, exclusions or preferences are justified by the charitable, philanthropic, religious, political or educational nature of the institution in question. In this sense, s. 20 confers rights upon certain groups. In my view, this branch of s. 20 was designed to promote the fundamental right of individuals to freely associate in groups for the purpose of expressing particular views or engaging in particular pursuits. Its effect is to establish the primacy of the rights of the group over the rights of the individual in specified circumstances. Rather than adopting a liberal or a restrictive interpretation of the second branch, I shall therefore endeavour to give the expressions "non-profit institution" and "political nature" their ordinary meaning, using the traditional rules of statutory interpretation.

The appellant argues that a municipality is not a "non-profit institution" as that term is used in s.

une disposition limitative qui doit être interprétée restrictivement. Tout en imposant des limites à des droits dans les cas où il s'applique, cet article confère et protège également des droits. Je suis d'accord avec le juge Seaton de la Cour d'appel qui exprime la même idée dans les termes suivants:

[TRADUCTION] C'est le seul article de la Loi qui protège expressément le droit d'association. Sans lui, les écoles confessionnelles qui ont toujours été reconnues comme un droit de chaque confession dans une société libre se trouveraient éliminées. Dans un sens négatif, l'art. 22 constitue une limite aux droits mentionnés dans d'autres parties du Code. Mais, dans un autre sens, il protège le droit d'association. D'autres articles interdisent la discrimination fondée sur la religion; cet article permet de promouvoir la religion. [Je souligne.]

Le point de vue qu'il convient de retenir est celui selon lequel le second volet de l'art. 20, à l'instar de l'art. 22 du Code de la Colombie-Britannique, a un double objectif: dans les cas où il s'applique, il confère des droits à certaines personnes et impose du même coup des limites aux droits d'autres personnes. Il est évident qu'il apporte une restriction au droit d'un individu de ne pas être victime de discrimination. Toutefois, il est également conçu pour permettre à certaines institutions sans but lucratif de faire des distinctions ou des exclusions ou de manifester des préférences qui, par ailleurs, violeraient la *Charte*. Il faut toutefois que ces distinctions, ces exclusions ou ces préférences soient justifiées par le caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif de l'institution dont il s'agit. Dans ce sens, l'art. 20 confère des droits à certains groupes. À mon avis, ce volet de l'art. 20 est destiné à promouvoir le droit fondamental des individus de s'associer librement afin d'exprimer des opinions particulières ou d'exercer des activités particulières. Il a pour effet d'établir la primauté des droits du groupe sur les droits de l'individu dans des circonstances précises. C'est pourquoi, plutôt que d'adopter une interprétation libérale ou restrictive du second volet, je tenterai de donner aux expressions «institution sans but lucratif» et «caractère politique» leur sens ordinaire, en recourant aux règles traditionnelles d'interprétation des lois.

L'appelante prétend qu'une municipalité n'est pas une «institution sans but lucratif» au sens où

20 of the *Charter*. It is inappropriate, according to this argument, to consider a municipality in terms of its vocation for profit. "Non-profit" institutions are private organizations which are formed to promote specific goals rather than to generate profits. By way of illustration, counsel for the appellant cites company law and municipal law statutes which use the same or similar terms in other contexts.

The respondent contests this limited definition and the analogy with statutory definitions which, it is argued, are only designed for limited purposes. According to the respondent, the legislator's choice of the word "institution" rather than "organization", which appears in similar provisions in some other jurisdictions, illustrates that the second branch applies to governments as well as private groups or associations. The respondent also argues that there is nothing inherent in the expression "non-profit" institution which would exclude municipalities since the latter, of course, are not formed for the purposes of generating a profit.

It is of course true that the ordinary meaning of the word institution is very broad and includes branches of government as well as other organizations. In the *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (1981), vol. III, editor Paul Robert cites Henri Capitant's definition from *Vocabulaire juridique*:

[TRANSLATION] An institution may take the form of an artificial person under public law (e.g. the State, Parliament) or under private law (e.g. an association), or the form of a group without legal personality, or that of a foundation or a legal regime such as tutorship, prescription, bankruptcy or expropriation for public purposes.

The use of the expression "non-profit institutions" in s. 20 does not, in and of itself, preclude the application of the second branch of s. 20 to municipalities. While it is quite likely that, in the context of the provision as a whole, the term's primary meaning is limited to so-called private organizations, it cannot be said that the legislator has given sufficient direction to exclude the wider scope of the term's dictionary definition. Neverthe-

l'entend l'art. 20 de la *Charte*. Suivant cet argument, il ne convient pas d'envisager une municipalité en fonction d'un but lucratif ou non lucratif. Les institutions «sans but lucratif» sont des organismes privés constitués pour promouvoir des objectifs précis plutôt que pour réaliser des profits. À titre d'illustration, l'avocat de l'appelante cite des lois relatives au droit des compagnies et au droit municipal qui emploient, dans d'autres contextes, des termes identiques ou similaires.

L'intimée pour sa part conteste cette définition restreinte et le parallèle fait avec des définitions légales qui, soutient-elle, n'ont été conçues que pour des fins limitées. D'après l'intimée, le fait que le législateur a choisi le mot «institution» plutôt que le terme «organisme» employé dans des dispositions similaires en vigueur dans d'autres ressorts, démontre que le second volet s'applique autant aux gouvernements qu'aux groupes ou associations privés. L'intimée fait valoir en outre qu'il n'y a rien dans l'expression institution «sans but lucratif» qui entraîne l'exclusion de municipalités, car celles-ci, bien entendu, ne sont pas constituées en vue de réaliser des profits.

Il est vrai que le sens courant du mot «institution» est très large et qu'il englobe des organismes gouvernementaux aussi bien que d'autres organismes. Dans le *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (1981), vol. III, Paul Robert cite la définition donnée par Henri Capitant dans *Vocabulaire juridique*:

L'institution peut se présenter sous la forme d'une personne morale de droit public (ex.: État, Parlement), ou de droit privé (ex.: association), ou d'un groupement non personnalisé, ou d'une fondation, ou d'un régime légal tel que la tutelle, la prescription, la faillite, l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'emploi de l'expression «institution sans but lucratif» à l'art. 20 n'exclut pas en soi l'application du second volet de l'art. 20 à des municipalités. Bien qu'il soit fort probable que, dans le contexte de l'ensemble de la disposition, le sens premier de cette expression désigne uniquement les organismes dits privés, on ne saurait affirmer que le législateur a fourni des précisions suffisantes pour écarter le sens plus large donné par les dictionnai-

less, the meaning which I attribute to the words "charitable, philanthropic, religious, political or educational nature" which precede "non-profit institution" in s. 20 colours the meaning of the latter expression, and encourages the view that a municipality is not included therein.

The appellant argues that a municipality cannot be a "non-profit institution" of a "political nature" because the word political must be given a restricted meaning in the context of s. 20 relating to partisanship. Conversely, the respondent argues that "political" should be interpreted in the fullest meaning of the word so as to include municipalities and other government employers:

[TRANSLATION] A town is an institution or political corporation governed by public law within the meaning of Art. 356 of the Civil Code of Lower Canada, a law of general application. It is political in nature. This nature, pursuant to s. 20 of the Charter, justifies the adoption by the town of certain exclusionary measures in the public interest.

The respondent's argument is based on a wide interpretation of the word "political", founded upon the literal meaning and etymological roots of the adjective which can be traced to the Greek, "of the city-state".

Counsel cites the first paragraph of art. 356 C.C.L.C., by way of illustration, to substantiate the view that "political" in s. 20 would include municipalities:

356. Secular corporations are further divided into political and civil; those that are political are governed by the public law, and only fall within the control of the civil law in their relations, in certain respects, to individual members of society.

The town is undoubtedly a "political corporation" pursuant to art. 356 C.C.L.C. I would suggest, however, that this observation is not useful for determining the meaning of the word "political" in s. 20 of the *Charter*. Article 356 C.C.L.C. has a specific and limited purpose: it is designed to distinguish between those corporations governed by public law and those which fall "within the control" of the civil law. (It also allows for instances in which political corporations are governed by civil law.) The fact that the town is a

res. Néanmoins, le sens que je prête aux mots «caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif» qui, à l'art. 20, précèdent l'expression «institution sans but lucratif», influe sur le sens de cette dernière expression et me porte à croire qu'elle ne comprend pas une municipalité.

L'appelante prétend qu'une municipalité ne peut pas être une «institution sans but lucratif» de «caractère politique» parce que, dans le contexte de l'art. 20, le mot «politique» doit recevoir un sens restreint qui se rapporte aux partis politiques. En revanche, l'intimée soutient qu'il faut donner au mot «politique» l'interprétation la plus large possible de manière à comprendre les municipalités et d'autres gouvernements employeurs:

Une Ville est une institution ou corporation politique régie par le droit public, au sens de l'article 356 du Code civil du Bas-Canada, loi d'application générale. Elle a un caractère politique. Elle a un caractère qui, aux termes de l'article 20 de la Charte, peut la justifier d'adopter certaines mesures d'exclusion dans l'intérêt public.

L'argument de l'intimée repose sur une interprétation large du mot «politique», fondée sur le sens littéral et sur l'origine étymologique de l'adjectif, qui dérive du terme grec signifiant «de la cité».

L'avocat cite, à titre d'exemple, le premier alinéa de l'art. 356 C.c.B.-C. pour étayer le point de vue selon lequel le mot «politique» employé à l'art. 20 englobe les municipalités:

356. Les corporations séculières se subdivisent encore en politiques et en civiles. Les politiques sont régies par le droit public, et ne tombent sous le contrôle du droit civil que dans leurs rapports, à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement.

La ville est certainement une «corporation politique» au sens de l'art. 356 C.c.B.-C. Je crois pouvoir dire cependant que cette observation n'est d'aucune utilité pour déterminer le sens du mot «politique» qui figure à l'art. 20 de la *Charte*. En effet, l'art. 356 C.c.B.-C. a un but précis et limité: distinguer les corporations régies par le droit public d'avec celles qui tombent «sous le contrôle» du droit civil. (L'article 356 envisage en outre des cas où les corporations politiques sont régies par le droit civil.) Ce n'est pas parce que la ville est une

“political corporation” under art. 356 *C.C.L.C.* has no bearing on whether it is an “institution” of a “political nature” in the context of s. 20. The second branch of s. 20 of the *Charter* has a different purpose which in no way relates to the potential application of law to public as opposed to private corporations. That the town is a “political corporation” under art. 356 *C.C.L.C.* lends no more credence to the argument that it can invoke the second branch of s. 20 than does the double meaning of the dictionary definition of the word “political”.

It is unquestionably true that the “political” nature of the town, taking that expression in the broadest sense, was the motivating factor for adopting the hiring policy. As I observed in the portion of these reasons pertaining to the first branch of s. 20, the overriding importance of the common interest of the collectivity may be invoked in an effort to justify a hiring policy designed to inhibit nepotism because it can be rationally linked to the “aptitudes or qualifications” required for any position in the public service. The relevance of this factor under the first branch of s. 20, however, does not mean it is relevant under the separate exception provided for by the second branch of this provision. This second branch, as we shall see, serves a different purpose in permitting otherwise wrongful discrimination than does the first.

Nonetheless, Quebec courts have in some instances adopted the wider interpretation of the word “political” suggested by the respondent. The decision of the majority of the Court of Appeal in this case is, of course, the leading example for our purposes. Unfortunately, as I have pointed out, Paré J.A. did not give any reasons for his chosen construction. One senses from his judgment that the laudable goal of the rule—to combat nepotism—was Paré J.A.’s real reason for allowing the town to avail itself of this exception in s. 20. This policy justification taken alone is, needless to say, insufficient in law to permit the application of the

«corporation politique» visée par l’art. 356 *C.c.B.-C.* qu’elle est aussi une «institution» de «caractère politique» aux fins de l’art. 20. Le second volet de l’art. 20 de la *Charte* vise un but différent qui ne se rapporte d’aucune manière à l’application possible de la loi à des corporations publiques par opposition à des corporations privées. Le fait que la ville soit une «corporation politique» visée par l’art. 356 *C.c.B.-C.* ne permet pas plus d’ajouter foi à l’argument selon lequel la ville peut invoquer le second volet de l’art. 20, que le double sens donné au mot «politique» par les dictionnaires.

Sans aucun doute c’est le caractère «politique» de la ville, au sens le plus large de cette expression, qui a motivé l’adoption de la politique d’embauchage. Comme je l’ai fait remarquer dans la partie des présents motifs portant sur le premier volet de l’art. 20, l’importance prépondérante de l’intérêt général de la collectivité peut être invoquée afin de justifier une politique d’embauchage destinée à empêcher le népotisme, étant donné qu’il est possible d’établir un lien rationnel entre cette politique et les «aptitudes ou qualités» requises pour un poste dans la fonction publique. Si cela constitue un facteur pertinent relativement au premier volet de l’art. 20, il n’en va toutefois pas nécessairement de même dans le cas de l’exception distincte que prévoit le second volet du même article. Comme nous allons le voir, c’est dans un but différent de celui visé par le premier volet que le second volet permet une discrimination par ailleurs illicite.

Néanmoins, les tribunaux québécois ont dans certains cas adopté l’interprétation plus large du mot «politique» proposée par l’intimée. L’arrêt rendu par la Cour d’appel à la majorité en l’espèce en est, évidemment, le meilleur exemple pour nos fins. Malheureusement, je le répète, le juge Paré n’explique pas pourquoi il a choisi cette interprétation. On a l’impression à la lecture de ses motifs que c’est en réalité le but louable de la règle—c’est-à-dire combattre le népotisme—qui a amené le juge Paré à permettre que la ville se prévale de cette exception prévue à l’art. 20. Prise isolément, cette justification de principe, est-il besoin de le souligner, ne suffit pas en droit pour autoriser l’application du second volet de l’art. 20. Quant au

second branch of s. 20. The reasoning of the other decisions is only marginally more explicit.

In *Ladouceur v. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, Mtl. Sup. Ct., No. 500-05-003330-865, November 13, 1986 (summarized in [1987] D.L.Q. 95), the defendant municipality adopted a by-law requiring the signature of either an architect or an engineer on all construction plans submitted for approval. A technician, who was thereby disqualified from signing such plans, brought an action against the municipality, alleging wrongful discrimination based on "social condition" under s. 10. Durand J. of the Superior Court held that there was no discrimination but that if there had been discrimination, it would constitute a distinction, exclusion or preference justified by the political nature of the municipality (at pp. 13-14):

[TRANSLATION] Our Court of Appeal recently held [in the case at bar] that a municipality is an institution contemplated by this provision. Even if section 5-9-1 discriminated on the basis of social condition, which we do not believe it does, it would be valid and secure from attack because its purpose is the improvement of the municipality and the welfare of its citizens, and it creates a "preference . . . justified by the . . . political . . . nature" of the defendant-applicant.

(See also *Commission des droits de la personne du Québec v. Ville de Lachine*, [1984] C.S. 361, at p. 364.)

While it is true, of course, that in other contexts the word "political" can enjoy the broader meaning attributed to it by counsel for the town, I am not convinced that this is the case for the term as it is used in s. 20. The interpretation of the term in context, together with an effort to infer from the legislative text the purpose of the exception provided for by the second branch of s. 20, demonstrate that a more narrow meaning is appropriate here.

Although the appellant does not express it as such, the conclusion that "political" is limited to partisanship is founded upon a well-known rule of statutory interpretation *noscitur a sociis*. The word "political" is explained by the other examples of non-profit institutions given by the legisla-

raisonnement adopté dans les autres décisions, il n'est guère plus explicite.

Dans l'affaire *Ladouceur c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, C.S. Mtl., n° 500-05-003330-865, le 13 novembre 1986 (résumée dans [1987] D.L.Q. 95), la municipalité défenderesse avait adopté un règlement exigeant que tous les plans de construction soumis pour approbation portent la signature soit d'un architecte soit d'un ingénieur. Un technicien qui, de ce fait, était devenu inhabile à signer de tels plans intente une action contre la municipalité pour cause de discrimination illicite fondée sur la «condition sociale», contrairement à l'art. 10. Le juge Durand de la Cour supérieure conclut qu'il n'y avait pas eu de discrimination mais que s'il y en avait eu, elle aurait constitué une distinction, exclusion ou préférence justifiée par le caractère politique de la municipalité (aux pp. 13 et 14):

Notre Cour d'appel a décidé récemment [en l'espèce] qu'une municipalité est une institution visée par cet article. Même si l'article 5-9-1 créait une discrimination fondée sur la condition sociale, ce que nous ne croyons pas, il serait valide et inattaquable parce qu'il a pour but l'amélioration de la municipalité et le bien-être de ses citoyens et qu'il crée une «préférence . . . justifiée par le caractère politique» de la défenderesse-requérante.

(Voir en outre *Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Lachine*, [1984] C.S. 361, à la p. 364.)

Il est vrai, bien sûr, que dans d'autres contextes le mot «politique» peut recevoir le sens plus large que lui prête l'avocat de la ville, mais je ne suis pas convaincu qu'il en est ainsi dans le cas de l'art. 20. Si l'on interprète le terme dans son contexte en s'efforçant de déduire du texte législatif l'objet de l'exception prévue au second volet de l'art. 20, on se rend compte que c'est une portée plus étroite qui convient ici.

Quoique l'appelante ne le dise pas expressément, sa conclusion que le mot «politique» se limite aux partis politiques repose sur une règle bien connue d'interprétation des lois, savoir la règle *noscitur a sociis*. En effet, le sens du mot «politique» est éclairé par les autres exemples d'institutions sans

tor in s. 20: "...charitable, philanthropic, religious, political or educational nature of a non-profit institution". The concept of "vocation" appears to be implicit in each of the words "charitable", "philanthropic", "religious", "political" and "educational". An institution such as a church, for example, would be permitted to discriminate in hiring on the basis of religious conviction when that discrimination is justified by its religious nature. In this sense, an institution of a political nature would be one with a particular ideological or policy-oriented vocation, such as a political party.

This was the view of Rioux J. of the Superior Court in *Commission des droits de la personne du Québec v. Québec (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 243. In this case, Quebec City, which paid a higher salary to male prison guards than their female counterparts, tried to avail itself of the exception in the second branch of s. 20. Rioux J. did not accept that a municipality could be an institution with a "political nature" (at p. 250):

[TRANSLATION] The question thus arises as to what makes a non-profit institution "political". Taken in a very broad sense, this expression may cover political authorities. It is however hard to imagine that a government would be allowed to discriminate by virtue of its mere existence, especially given that s. 54 of the Charter makes the latter binding on the Crown. Judging solely from the context of s. 20 ("the charitable, philanthropic, religious, political or educational nature"), the political nature of an institution more properly relates to the exercise of democratic principles. The exception at issue thus applies to institutions which are part of the democratic process: accordingly, a political party would be justified in hiring persons who share its ideology rather than hiring political opponents. This interpretation is all the more justified in that the Charter itself, in its treatment of political rights in ss. 21 and 22, refers to the right of any person to submit petitions to the National Assembly, the right to be a candidate in an election and the right to vote.

In any case, the fact that the city of Quebec is, to use its own questionable expression, an "incorporated body

but lucratif donnés par le législateur à l'art. 20: «...le caractère charitable, philanthropique (*sic*), religieux, politique ou éducatif d'une institution sans but lucratif». Chacun des mots «charitable», «philanthropique», «religieux», «politique» et «éducatif» paraît renfermer la notion de «vocation». Il serait permis à une institution telle qu'une église, par exemple, d'exercer en matière d'embauchage une discrimination fondée sur une conviction religieuse lorsque cette discrimination est justifiée par le caractère religieux de l'église. En ce sens, une institution de caractère politique serait, tout comme un parti politique, une institution ayant une vocation particulière reliée à une idéologie ou à un programme.

C'est l'opinion qu'exprime le juge Rioux de la Cour supérieure dans la décision *Commission des droits de la personne du Québec c. Québec (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 243. Dans cette affaire, la ville de Québec, qui versait aux gardiennes de prison un salaire inférieur à celui touché par les gardiens, a essayé de se prévaloir de l'exception prévue au deuxième volet de l'art. 20. Or, le juge Rioux n'accepte pas qu'une municipalité puisse être une institution ayant un «caractère politique» (à la p. 250):

On doit donc se demander en quoi consiste le caractère «politique» d'une institution sans but lucratif. Cette expression, prise dans un sens très large, pourrait recouvrir le pouvoir politique. On imagine mal cependant comment la discrimination pourrait être permise à un gouvernement du fait de son existence même, d'autant plus que, d'après l'article 54 de la Charte, celle-ci lie la Couronne. Le caractère politique d'une institution, si on s'en tient au contexte même de l'article 20 («caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif»), se rapporte plutôt à l'exercice des principes démocratiques. L'exception qui nous intéresse vise donc les institutions qui participent au processus démocratique: ainsi, un parti politique serait justifié de favoriser l'emploi de personnes partageant son idéologie plutôt que d'adversaires politiques. Cette interprétation se justifie d'autant plus que la Charte elle-même, lorsqu'elle parle des droits politiques aux articles 21 et 22, se réfère au droit de toute personne d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale et de se porter candidat lors d'une élection et d'y voter.

De toute façon, ce n'est pas parce que la Ville de Québec est, suivant l'expression douteuse, un «corps

politic" does not place it in the category of "non-profit institutions of a political nature". The institutions designated by the expression in the Charter are quite different from municipal corporations. [Emphasis added.]

In "La Charte québécoise des droits et libertés de la personne et le dogme de l'interprétation spécifique des textes constitutionnels" (1986), 17 *R.D.U.S.* 19, Professor Alain-François Bisson suggests that this approach is useful in interpreting the *Charter* generally, and specifically in respect of s. 20 (at pp. 25-26, footnotes omitted):

[TRANSLATION] 7. However, interpreting the chosen terms in the Charter is not simply a matter of defining isolated words. The (mere) presumption that legislation is coherent suggests that the context should be examined and logical arguments used for the purposes of interpretation.

8. The proximity of words, as well as the connections that may be made between various provisions of the Charter, may indicate its meaning and scope If a municipality claims to be a non-profit institution of a political nature and to benefit from the exception contained in s. 20, the response to its claim will be that "judging solely from the context of s. 20 ('the charitable, philanthropic, religious, political or educational nature'), the political nature of an institution more properly relates to the exercise of democratic principles"; that in any case this is confirmed by what the legislator means by "political rights" in ss. 21 and 22. In the final analysis, each section "must be interpreted in relation to the provisions of the statute as a whole". These are all routine applications of the *noscitur a sociis* argument.

Interpreting the word "political" in its context is, I believe, crucial to understanding the ambit of the exception provided for in the second branch of s. 20. In this sense, the *noscitur a sociis* argument suggested by the Commission is most useful. However, this submission is incomplete in that it does not identify the full extent of the group rights which s. 20 seeks to protect.

As I noted earlier, I believe the second branch of s. 20 is designed to promote the fundamental freedom of individuals to associate in groups, for the purpose of expressing particular views or engaging in particular pursuits, and for those individuals not to be inhibited, in so doing, by the

politique et incorporé» qu'on peut la ranger dans la catégorie des «institutions sans but lucratif à caractère politique». La Charte vise par cette expression des institutions bien différentes des corporations municipales. [Je souligne.]

Dans «La Charte québécoise des droits et libertés de la personne et le dogme de l'interprétation spécifique des textes constitutionnels» (1986), 17 *R.D.U.S.* 19, le professeur Alain-François Bisson est d'avis que c'est là une manière utile d'aborder l'interprétation de la *Charte* en général et de son art. 20 en particulier (aux pp. 25 et 26, renvois supprimés):

7. Mais le travail interprétatif sur la formule de la Charte n'est pas seulement affaire de définition de mots isolés. La présomption (simple) de cohérence de l'œuvre législative invite à regarder le contexte et à faire usage d'arguments logiques.

8. La proximité des mots, d'abord, les relations qu'on peut établir aussi entre les différentes dispositions de la Charte, peuvent être révélatrices de sens et de portée [. . .] Et si une municipalité prétend être une institution sans but lucratif à caractère politique et bénéficier de l'exception prévue à l'article 20, il lui sera répondu que «le caractère politique d'une institution, si on s'en tient au contexte même de l'article 20 («caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif») se rapporte plutôt à l'exercice des principes démocratiques»; que d'ailleurs cela est confirmé par ce que le législateur entend par «droits politiques» aux articles 21 et 22. Au total, c'est chaque article qui «doit s'interpréter en regard de l'ensemble des dispositions de cette Loi». Autant d'applications banales de l'argument *noscitur a sociis*.

Je crois que, pour bien saisir la portée de l'exception prévue au second volet de l'art. 20, il est indispensable d'interpréter le mot «politique» dans son contexte. Vu sous cet angle, l'argument *noscitur a sociis* proposé par la Commission se révèle fort utile. Il est toutefois incomplet en ce sens qu'il ne précise pas l'étendue complète des droits de groupes que l'art. 20 vise à protéger.

Comme je l'ai fait remarquer précédemment, j'estime que le second volet de l'art. 20 est destiné à promouvoir la liberté fondamentale des individus de s'associer afin d'exprimer des opinions particulières ou d'exercer des activités particulières et, ce faisant, leur droit de ne pas être gênés par la

anti-discriminatory norm. There are of course restrictions to this statutory permission to discriminate. First, the group must constitute a "non-profit institution". Second, the institution must have a "charitable, philanthropic, religious, political or educational nature" which justifies the distinction, exclusion or preference practised.

A Catholic school might invoke the second branch of s. 20 to justify a preference given to Catholics in its hiring policy for teachers. The school constitutes a "non-profit institution" of a "religious" or "educational nature". The section 20 protection is extended to the school in order to allow Catholics to freely associate to promote Catholic values and beliefs. The school would still be required to show that the preference was justified by its "religious" or "educational" nature.

Other examples may serve to clarify the underlying policy of the second branch of s. 20. The Liberal Party of Quebec might invoke s. 20 to justify the hiring of like-minded people as support staff to work at a Party convention. The Party constitutes a non-profit institution of a "political" nature. Section 20 protection is extended to the Party in order to allow Liberals to freely associate to promote Liberal ideology.

A group of wealthy benefactors incorporate a non-profit company and buy an apartment building with the intention of providing low-rent accommodation to senior citizens. This would, *prima facie*, constitute discrimination on the basis of age pursuant to the current version of s. 10. The company might invoke the second branch of s. 20 to justify its refusal to rent low cost apartments to prospective tenants under 65 years of age. The company constitutes a non-profit institution of a "charitable" or "philanthropic" nature. Section 20 protection is extended to the company in order to allow individuals the freedom to associate for the purposes of advancing the well-being of the elderly.

norme antidiscrimination. Cette permission légale d'exercer une discrimination souffre évidemment des restrictions. Tout d'abord, le groupe doit être une «institution sans but lucratif». Ensuite, cette institution doit avoir un «caractère charitable, philanthropique, religieux, politique ou éducatif» qui justifie la distinction, l'exclusion ou la préférence en question.

Donc, une école catholique pourrait invoquer le second volet de l'art. 20 pour justifier une préférence accordée aux catholiques dans sa politique d'embauchage d'enseignants. L'école constitue une «institution sans but lucratif» de «caractère religieux» ou «éducatif». La protection de l'art. 20 lui est accordée de manière que les catholiques puissent s'associer librement pour promouvoir les valeurs et les croyances de leur religion. Encore là, il serait nécessaire de démontrer que la préférence se justifiait par le caractère «religieux» ou «éducatif» de l'école.

D'autres exemples peuvent servir à clarifier la politique qui sous-tend le second volet de l'art. 20. Le Parti libéral du Québec pourrait invoquer l'art. 20 pour justifier l'embauchage de sympathisants comme personnel de soutien à un congrès du parti. Celui-ci est une institution sans but lucratif de caractère «politique» et l'art. 20 lui accorde sa protection afin de permettre aux libéraux de s'associer librement pour promouvoir l'idéologie libérale.

Prenons aussi le cas d'un groupe de bienfaiteurs riches qui constituent une société sans but lucratif et se portent acquéreurs d'un immeuble d'appartements dans l'intention d'offrir aux personnes du troisième âge du logement à prix modique. À première vue, cela constituerait de la discrimination fondée sur l'âge suivant le texte actuel de l'art. 10. La société pourrait alors invoquer le second volet de l'art. 20 afin de justifier son refus de louer des appartements à prix modique à des personnes âgées de moins de soixante-cinq ans. Comme la société est une institution sans but lucratif ayant un caractère «charitable» ou «philanthropique», elle est protégée par l'art. 20 afin que les particuliers puissent jouir de la liberté de s'associer pour promouvoir le bien-être des personnes âgées.

In these and other examples I give in these reasons, I am not arguing that the exclusions would in themselves be justified. This is another issue to be examined on another day. The examples I cite are intended to illustrate the applicability of the second branch of s. 20.

The purpose of this exception in s. 20 relates to the right of members of designated groups to associate and s. 20 protection must, therefore, be limited to those groups. The town is not such a group. It cannot be said to be exercising any form of freedom of association in its discriminatory hiring practice.

McIntyre J. alluded to this purpose when he analysed s. 22 of the B.C. *Human Rights Code* in *Caldwell, supra*, in the passage I have cited at p. 323 of these reasons. He quoted Seaton J.A. who in turn said the B.C. provision amounted to a "protection of the right to associate".

The policy which underlies s. 22 of the former B.C. Code and the second branch of s. 20 of the Quebec *Charter* is, in my view, one and the same, in spite of the difference between the wording of the two provisions. Both rules were established to promote the fundamental freedom of individuals to associate in groups for certain specified purposes. Section 22 of the B.C. Code was the only provision of that statute which specifically preserved the right to associate, whereas the Quebec *Charter* includes a general protection of the "freedom to associate" at s. 3. This does not undermine the similarity between the B.C. rule and the Quebec rule. The second branch of s. 20, like the rule in *Caldwell*, strikes a specific balance between the freedom to associate and the right to be free from discrimination. For both provisions, the competent legislator has acted upon a policy decision to recognize the primacy of certain groups based on the particular views those groups espouse or the particular pursuits in which those groups are engaged. Consequently, McIntyre J.'s appreciation of the policy objective of s. 22 of the B.C. Code is relevant, *mutatis mutandis*, for s. 20 of the Quebec *Charter*. McIntyre J. pointed to the right

Dans ces exemples et dans d'autres que j'ai donnés dans les présents motifs, je ne prétends pas que les exclusions seraient justifiées en soi. Il s'agit là d'une question distincte qui sera examinée une autre fois. Les exemples que je cite visent à illustrer l'applicabilité du second volet de l'art. 20.

L'objet de l'exception créée à l'art. 20 se rapporte au droit des membres de groupes désignés de s'associer et la protection accordée par l'art. 20 doit en conséquence se limiter à ces groupes. Or, la ville ne constitue pas un tel groupe. On ne saurait prétendre qu'en pratiquant la discrimination en matière d'embauchage elle exerce une forme de liberté d'association.

Le juge McIntyre a fait allusion à cet objet en analysant l'art. 22 du *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique dans le passage de l'arrêt *Caldwell*, précité, reproduit à la p. 323 des présents motifs. Il y cite le juge Seaton de la Cour d'appel qui a affirmé que la disposition alors en question avait pour effet de protéger «le droit d'association».

En dépit de leur formulation différente, j'estime que l'art. 22 de l'ancien Code de la Colombie-Britannique et le second volet de l'art. 20 de la *Charte* québécoise reposent sur le même principe fondamental. L'une et l'autre règle a été établie afin de promouvoir la liberté fondamentale des particuliers de s'associer à des fins déterminées. L'article 22 était la seule disposition du Code de la Colombie-Britannique qui garantissait expressément le droit de s'associer, tandis que l'art. 3 de la *Charte* québécoise accorde une protection générale de la «liberté d'association». La règle de la Colombie-Britannique et celle du Québec ne sont pas moins similaires pour autant. Le second volet de l'art. 20, tout comme la règle posée dans l'arrêt *Caldwell*, établit un équilibre précis entre la liberté d'association et le droit de ne pas être victime de discrimination. Dans les deux cas, le législateur compétent a donné suite à une décision de principe de reconnaître la primauté de certains groupes en raison des points de vue particuliers épousés par ceux-ci ou des activités particulières qu'ils exercent. Par conséquent, l'analyse qu'a faite le juge McIntyre de l'objectif de principe visé par l'art. 22 du Code de la Colombie-Britannique s'applique

of association of specified groups. A municipality is not such a group.

The remaining words of the second branch of s. 20 reinforce this view of the limited purpose of the statutory exception:

20. A distinction, exclusion or preference . . . justified by the charitable, philanthropic, religious, political or educational nature of a non-profit institution or of an institution devoted exclusively to the well-being of an ethnic group, is deemed non-discriminatory. [Emphasis added.]

The policy reasons for protecting the non-profit institutions in the first part of the sentence are the same as those for the protection of the institutions devoted to the well-being of ethnic groups. The group vocation of these institutions explains why they are deserving of protection.

I have said that s. 20 is designed to allow individuals the freedom to associate in groups for the purpose of expressing particular views or engaging in particular pursuits. How does one determine which of these groups are protected? In the B.C. Code, considered in *Caldwell*, the legislator is explicit: the organization protected by s. 22 must have had "as a primary purpose the promotion of the interests and welfare of an identifiable group or class of persons characterized by a common race, religion, age, sex, marital status, political belief, colour, ancestry or place of origin". I am of the view that this pre-condition is implicit in s. 20 given that it is specifically designed to counter the s. 10 guarantee in a group context. One Quebec decision endeavours to explain the second branch of s. 20 in this important respect. In *Commission des droits de la personne du Québec v. Québec (Ville de)*, *supra*, Rioux J. of the Superior Court noted (at pp. 249-50):

[TRANSLATION] It is understandable that an institution devoted to, for example, the protection or promotion

mutatis mutandis à l'art. 20 de la *Charte* québécoise. Le juge McIntyre a souligné le droit d'association dont jouissent certains groupes. Une municipalité n'est pas un tel groupe.

Le reste du texte du second volet de l'art. 20 renforce cette opinion quant à l'objet limité de l'exception prévue par la Loi:

20. Une distinction, exclusion ou préférence [...] justifiée par le caractère charitable, philanthropique (*sic*), religieux, politique ou éducatif d'une institution sans but lucratif ou qui est vouée exclusivement au bien-être d'un groupe ethnique est réputée non discriminatoire. [Je souligne.]

Les raisons de principe qui militent en faveur de la protection des institutions sans but lucratif visées dans la première partie de la phrase sont les mêmes que celles qui militent en faveur de la protection des institutions vouées au bien-être de groupes ethniques. C'est cette vocation à l'égard d'un groupe qui fait que ces institutions méritent la protection.

J'ai déjà dit que l'art. 20 vise à accorder aux individus la liberté de s'associer afin d'exprimer des opinions particulières ou d'exercer des activités particulières. Or, comment déterminer lesquels de ces groupes bénéficient de cette protection? Dans le Code de la Colombie-Britannique, dont il était question dans l'affaire *Caldwell*, le législateur est explicite: l'organisme protégé par l'art. 22 doit avoir «pour objectif principal la promotion des intérêts et du bien-être d'une catégorie ou d'un groupe identifiable de personnes caractérisées par la communauté de race, de religion, d'âge, de sexe, d'état matrimonial, de convictions politiques, de couleur, d'ascendance ou de lieu d'origine». À mon avis, cette condition préalable se dégage implicitement de l'art. 20 étant donné qu'il est expressément conçu pour rendre inapplicable à un groupe la garantie accordée par l'art. 10. Il y a une décision québécoise qui tente d'expliquer le second volet de l'art. 20 à cet important point de vue. Dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Québec c. Québec (Ville de)*, précitée, le juge Rioux de la Cour supérieure fait observer (aux pp. 249 et 250):

On pourrait comprendre qu'une institution vouée à la défense ou à la promotion d'un groupe social, politique,

of a social, political, ethnic or religious group, may, in its hiring practices, favour persons who belong to that group: but this does not mean that the exception permits the employer to engage in all conceivable types of discrimination. Accordingly, it may be said that an institution seeking to protect visible racial minorities may favour the hiring of members of those visible racial minorities, but that does not mean the institution is thereby authorized to pay a different salary to one member of its staff as a consequence of his sex or age. The exceptions provided for in s. 20 must be connected exclusively with the nature of the institution which is allowed to engage in a very specific form of discrimination. [Emphasis added.]

It is possible to overstate the connection between the brand of s. 10 discrimination practised by group (i.e., political, religious, sexual orientation, etc.) and the factor which binds members of the group together (i.e., the s. 20 "nature" of the non-profit institution). The "exclusive" relationship between these two factors to which Rioux J. refers should not be interpreted as a requirement that there be a direct relationship. If this were the case, the words "charitable", "philanthropic" and "educational" would have no meaning because they cannot be directly linked to a prohibited ground of discrimination enumerated in s. 10. The appellant makes just such an error of overstatement in its factum:

[TRANSLATION] ... in the context of the Charter of Rights, the protection given to the "political nature" of certain institutions must be understood and interpreted in light of the prohibition against discrimination based on "political beliefs".

It is easy enough to give examples of discriminatory practices which, at first glance, are not directly founded upon the "type" of s. 20 institution which practises them. It is more difficult to discover, from these examples, what the ambit of s. 20 protection should logically be.

A recent Quebec case illustrates that there need not be a direct relationship between the brand of discrimination and the factor which binds members of the institution together. In *Décision C.D.P.—31, supra*, a non-profit institution devoted to the promotion of women's rights did not allow

ethnique ou religieux, par exemple, puisse, à l'embauche, favoriser des personnes faisant partie de ce groupe: ceci ne signifie pas que l'employeur puisse, à la faveur de cette exception, pratiquer toutes les espèces de discrimination qu'on puisse imaginer. Ainsi, on peut affirmer qu'une institution veillant à la protection des gens de couleur peut favoriser à l'embauche des gens de couleur, mais on ne peut prétendre qu'elle est par là même autorisée à accorder un traitement ou un salaire différent à un membre de son personnel en raison de son sexe ou de son âge. Les exceptions prévues à l'article 20 doivent se rattacher exclusivement au caractère de l'institution à qui est permise une forme de discrimination bien déterminée. [Je souligne.]

Il est possible d'exagérer le lien entre le type de discrimination visée par l'art. 10 que pratique un groupe (c.-à-d. la discrimination fondée sur les convictions politiques, la religion, l'orientation sexuelle, etc.) et le facteur qui lie les membres de ce groupe (c.-à-d. le «caractère» au sens de l'art. 20 de l'institution sans but lucratif). Le juge Rioux parle d'un rapport «exclusif» entre ces deux facteurs, mais cela ne doit pas s'interpréter comme une exigence qu'il y ait un rapport direct. Si c'était le cas, les mots «charitable», «philanthropique» et «éducatif» seraient dénués de sens à cause de l'impossibilité d'établir un lien direct entre eux et un motif de discrimination interdit par l'art. 10. L'appelante commet précisément une telle erreur d'exagération quand elle dit dans son mémoire:

... dans le contexte de la Charte des droits, la protection accordée au «caractère politique» de certaines institutions doit être comprise et interprétée en rapport avec la prohibition de la discrimination fondée sur les «convictions politiques».

On peut assez facilement donner des exemples de pratiques discriminatoires qui, de prime abord, n'ont aucun lien direct avec le «type» d'institution visée par l'art. 20 qui a recours à ces pratiques. Il est plus difficile de dégager de ces exemples ce que devrait être en toute logique l'étendue de la protection accordée par l'art. 20.

Une décision québécoise récente démontre qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait un rapport direct entre le type de discrimination et le facteur qui lie les membres de l'institution. Dans la *Décision C.D.P.—31, précitée*, une institution sans but lucratif vouée à la promotion des droits des

the complainant to purchase a ticket to a cultural event organized to celebrate International Women's Day because he was a man. The complainant, an avowed feminist, alleged that the exclusion was discrimination on the basis of sex. The women's group contended that the event was organized for women only in keeping with the objectives of the organization which were [TRANSLATION] "to promote the expression of ideas, views and analyses of an educational, social, cultural, political and economic nature which contribute to the advancement of the status of women in our society". The Commission des droits de la personne, noting at p. 464 that [TRANSLATION] "[t]he applicant's right comes into conflict here with the freedom of association of the mis en cause", held that the discrimination on the grounds of sex was justified by the "political or educational nature" of the non-profit institution under s. 20. In *Décision C.D.P.—31*, there is no direct link between the nature of the institution (political or educational) and the brand of discrimination practised (sex).

While there need not be a direct or exclusive relationship between these factors, I am of the view that there must always be a connection between the brand of discrimination practised and the nature of the institution. As I have said, s. 20 protects the right to associate freely in groups for the purpose of expressing particular views or for engaging in particular pursuits. Section 20 has, however, a limited legislative purpose: it is intended as an answer for "distinctions, exclusions or preferences" which would otherwise be discriminatory under s. 10. It is logical that s. 20 protection only be extended to groups for which the mere fact of associating results in discrimination founded on a s. 10 ground. The institution must have, as a primary purpose, the promotion of the interests and welfare of an identifiable group of persons characterized by a common ground under s. 10: race, colour, sex, pregnancy, sexual orientation, civil status, age, religion, political convictions, language, ethnic or national origin, social condition, or handicap, to cite the enumerated grounds of the amended provision. The institution itself may fall into one or another of the s. 20 types but there

femmes avait refusé de permettre au plaignant, parce qu'il était de sexe masculin, d'acheter un billet pour une activité culturelle organisée afin de célébrer la Journée internationale de la femme. Le plaignant, qui s'affirme féministe, a soutenu que l'exclusion constituait de la discrimination fondée sur le sexe. Le groupe féministe, pour sa part, a fait valoir qu'il s'agissait d'une activité destinée uniquement aux femmes conformément aux objectifs de l'organisme qui étaient de «Promouvoir l'expression des idées, conceptions et analyses à caractère éducatif, social, culturel, politique et économique qui vont dans le sens de l'avancement de la condition des femmes dans notre société». La Commission des droits de la personne, fait remarquer à la p. 464 que «[l]e droit du requérant rencontre ici la liberté d'association de la mise en cause», et conclut que la discrimination fondée sur le sexe était justifiée en vertu de l'art. 20 par le «caractère politique ou éducatif» de l'institution sans but lucratif. Dans la *Décision C.D.P.—31*, il n'y a pas de lien direct entre le caractère de l'institution (politique ou éducatif) et le type de discrimination pratiqué (celle fondée sur le sexe).

Bien que l'existence d'un rapport direct ou exclusif entre ces facteurs ne soit pas requise, j'estime qu'il doit toujours y avoir un lien entre le type de discrimination pratiqué et le caractère de l'institution. Je le redis, l'art. 20 protège le droit de s'associer librement pour exprimer des opinions particulières ou pour exercer des activités particulières. Cet article a toutefois un objet limité, savoir la justification de «distinctions, exclusions ou préférences» qui seraient par ailleurs discriminatoires au sens de l'art. 10. Il est donc logique que les seuls à bénéficier de la protection accordée par l'art. 20 soient les groupes pour qui le simple fait de s'associer entraîne une discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés à l'art. 10. L'institution doit avoir pour objectif premier la promotion des intérêts et du bien-être d'un groupe identifiable de personnes partageant une des caractéristiques énoncées à l'art. 10: la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale ou un handicap, qui sont les motifs de discrimination énumérés dans la version modifiée de l'art. 10.

must always be a congruence between a primary group purpose and the s. 10 ground of discrimination practised. For example, the "political or educational" institution in *Décision C.D.P.—31* has, as a primary purpose, the promotion of the interests and welfare of an identifiable group of persons characterized by their sex. A similar connection is evident for the example I cited of a group of benefactors buying an apartment building for senior citizens only. The non-profit housing company, a "charitable" institution, promotes the interests and welfare of an identifiable group of persons characterized by their advancing age. Whether these exclusions are "justified" is, as I have said, a question separate from the applicability of the second branch. But in each of these cases, and indeed in every case in which s. 20 may be invoked, the *Charter* protects the freedom of association of a non-profit institution which promotes the interests and welfare of an identifiable group of persons characterized by a factor enumerated in s. 10.

An examination of similar exceptions in other Canadian human rights statutes confirms this view of the underlying policy of the second branch of s. 20. In provinces where such exceptions exist, each provision is worded differently and has a slightly differing scope. In some statutes, the *bona fide* occupational requirement exception is combined with the group rights exception. The nature of the group rights exception does vary considerably from province to province but the essence of the protection afforded groups and the reason for this protection remain the same.

In Ontario, for example, ss. 17 and 23 of the *Human Rights Code, 1981*, S.O. 1981, c. 53, allow for a similar exception based on the same policy justification. Section 17 states:

L'institution elle-même peut relever de l'une ou l'autre des catégories prévues à l'art. 20, mais il doit toujours y avoir un lien entre l'un des objectifs premiers visés par le groupe et la discrimination fondée sur l'un des motifs énoncés à l'art. 10. Par exemple, l'institution de caractère «politique ou éducatif» dont il est question dans la *Décision C.D.P.—31* a pour objectif premier de promouvoir les intérêts et le bien-être d'un groupe identifiable de personnes caractérisées par leur sexe. Un lien analogue existe de toute évidence dans l'exemple que j'ai déjà donné d'un groupe de bienfaiteurs qui achètent un immeuble d'appartements dans l'intention de le mettre à la disposition uniquement de personnes du troisième âge. La société d'habitation sans but lucratif est une institution «charitable» qui s'occupe de la promotion des intérêts et du bien-être d'un groupe identifiable de personnes caractérisées par leur âge avancé. Quant à savoir si ces exclusions sont «justifiées», voilà une question qui, je le répète, est distincte de celle de l'applicabilité du second volet. Mais dans chacun de ces cas et, en fait, dans chaque cas où l'art. 20 peut être invoqué, la *Charte* protège la liberté d'association d'une institution sans but lucratif qui veille à promouvoir les intérêts et le bien-être d'un groupe identifiable de personnes caractérisées par l'un des facteurs énumérés à l'art. 10.

L'examen d'exceptions semblables contenues dans d'autres lois canadiennes en matière de droits de la personne confirme cette opinion concernant la politique qui sous-tend le second volet de l'art. 20. Dans les provinces où de telles exceptions existent, les dispositions qui les prévoient sont formulées différemment et ont une portée légèrement différente. Certaines lois conjuguent l'exception relative à l'exigence professionnelle réelle à celle relative aux droits de groupes. Or, la nature de cette exception relative aux droits de groupes varie considérablement d'une province à l'autre, mais l'essence de la protection offerte aux groupes et la raison de cette protection demeurent les mêmes.

En Ontario, par exemple, les art. 17 et 23 du *Code des droits de la personne*, L.O. 1981, chap. 53, prévoient une exception analogue fondée sur la même justification de principe. L'article 17 porte:

17. The rights under Part I to equal treatment with respect to services and facilities, with or without accommodation, is not infringed where membership or participation in a religious, philanthropic, educational, fraternal or social institution or organization that is primarily engaged in serving the interests of persons identified by a prohibited ground of discrimination is restricted to persons who are similarly identified. [Emphasis added.]

By characterizing the underlying policy of the second branch of s. 20 in this manner, I have also indirectly set the parameters within which the exception can apply. A municipality is not, for example, an institution which promotes the interests and welfare of an identifiable group of persons characterized by a factor enumerated in s. 10. The town does not discriminate in order to promote the free association of members of any such identifiable group.

I am not unaware that, on the basis of my interpretation, other non-profit institutions will also be precluded from invoking this exception. A university, for example, which one would ordinarily think of as a non-profit institution of an educational nature, cannot cite the second branch of s. 20 to justify discriminatory distinctions, exclusions or preferences unless the university has a primary purpose such as the ones described above.

Furthermore, one of the consequences of this view is that a government, be it municipal or provincial, can only invoke the first branch of s. 20 and not the second to justify otherwise discriminatory government policies, such as a policy to combat nepotism. Because of the terms of the first branch are limited to the field of employment, the *Charter* renders government powerless to combat nepotism in fields other than employment where the danger of nepotism is equally serious, such as the granting of subsidies, bids for tender, and sale and purchase of government assets. I consider this to be an unfortunate but unavoidable consequence of the language used by the legislator in s. 20.

17. Ne constitue pas une atteinte à un droit, reconnu dans la première partie, de traitement égal en matière de services et d'installations, avec ou sans logement, le fait qu'un organisme ou groupement religieux, philanthropique, éducatif, social ou d'entraide dont le principal objectif est de servir les intérêts de personnes définies par un motif de discrimination illicite, n'accepte que ces personnes comme membres. [Je souligne.]

En décrivant ainsi la politique qui sous-tend le second volet de l'art. 20, j'ai aussi fixé indirectement les paramètres de l'applicabilité de l'exception. Une municipalité, par exemple, n'est pas une institution dont le rôle consiste à promouvoir les intérêts et le bien-être d'un groupe identifiable de personnes caractérisées par un des facteurs énumérés à l'art. 10. Si en l'espèce la ville exerce la discrimination, ce n'est pas pour favoriser la liberté d'association de membres d'un tel groupe identifiable.

Je me rends compte que mon interprétation aura pour effet d'empêcher d'autres institutions sans but lucratif d'invoquer cette exception. Une université, par exemple, qui serait normalement considérée comme une institution sans but lucratif ayant un caractère éducatif, ne saurait invoquer le second volet de l'art. 20 pour justifier des distinctions, exclusions ou préférences discriminatoires, à moins de compter parmi ses objectifs premiers l'un de ceux susmentionnés.

Ce point de vue a en outre pour conséquence qu'un gouvernement, qu'il soit municipal ou provincial, ne peut invoquer que le premier volet de l'art. 20 et non pas le second pour justifier des politiques gouvernementales par ailleurs discriminatoires, comme par exemple celle visant à combattre le népotisme. Comme le premier volet, de par ses termes, se limite au domaine de l'emploi, la *Charte* rend le gouvernement impuissant à combattre le népotisme dans des domaines autres que celui de l'emploi où le népotisme présente un danger tout aussi grave, notamment en matière d'attribution de subventions, de soumissions et de vente et d'achat de biens du gouvernement. À mon avis, cela est une conséquence regrettable mais inévitable des termes employés par le législateur à l'art. 20.

Given my conclusion that the town is not a non-profit institution of a political nature which cannot avail itself of the second branch of s. 20, the Court need not inquire as to whether the discriminatory hiring policy is "justified" in the circumstances.

It would be useful nonetheless to examine the nature of the justification required under the second branch in general to clarify the ambit of the exception. Ironically, a Superior Court case which adopts the majority finding of the Court of Appeal in the case at bar as to the application of the second branch, calls into question Paré J.A.'s uncritical evaluation of the justification in that case. In *Commission des droits de la personne du Québec v. Ville de Lachine*, *supra*, at p. 364, Brossard J. noted that:

[TRANSLATION] While it is true that in *Ville de Brossard v. Commission des droits de la personne du Québec* the Court of Appeal confirmed that a municipal corporation was one of the non-profit institutions of a political nature contemplated by the exclusion in s. 20, the Court does not feel that this case applies in the manner suggested by counsel for the respondent. Not only has this decision been the subject of an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada, but more importantly we do not feel that the opinion of Paré J.A., concurred in by Bernier J.A., with Jacques J.A. dissenting, goes so far as to justify a discriminatory decision made by such a political institution in a manner which is arbitrary. Even though discriminatory, the decision must be justified and to be so it must be logical and objective at the time it was taken. We feel that the limit set by this judgment of the Court of Appeal means only that it is not the role of the Court to weigh the effectiveness of the decision nor to substitute its own findings as to the advisability of the disputed decision for those of the municipal administration. [Emphasis in original.]

I would agree that, as a general rule, the distinction, exclusion or preference practised by the non-profit institution to which the second branch applies must be justified in an objective sense by the particular nature of the institution in question.

Étant donné ma conclusion que la ville n'est pas une institution sans but lucratif ayant un caractère politique et qu'elle ne peut donc pas se prévaloir du second volet de l'art. 20, la Cour n'a pas à se demander si la politique discriminatoire en matière d'embauchage est «justifiée» dans les circonstances.

Il serait néanmoins utile d'examiner la nature de la justification requise aux fins du second volet en général afin de préciser la portée de l'exception. Si ironique que cela puisse paraître, un jugement de la Cour supérieure qui adopte la conclusion tirée par la Cour d'appel à la majorité en l'espèce relativement à l'application du second volet, soulève des questions visant le manque d'évaluation critique de la justification retenue par le juge Paré de la Cour d'appel. En effet, dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Lachine*, précitée, à la p. 364, le juge Brossard fait remarquer:

S'il est exact que la Cour d'Appel, dans l'arrêt de *Ville de Brossard c. Commission des droits de la personne du Québec* a confirmé qu'une corporation municipale entrerait dans le cadre des institutions sans but lucratif à caractère politique visées par l'exclusion de l'article 20, le Tribunal ne croit pas que cet arrêt a la portée que voudrait lui donner le procureur de l'intimée. Non seulement cette affaire fait-elle l'objet d'une requête pour permission d'appel à la Cour suprême du Canada, mais, surtout nous ne croyons pas que l'opinion de l'honorable juge Paré, à laquelle souscrivait l'honorable juge Bernier, l'honorable juge Jacques étant dissident, aille jusqu'à justifier le caractère arbitraire d'une décision discriminatoire qui serait prise par une telle institution politique. Encore faut-il qu'elle soit justifiée, donc qu'elle ait un caractère logique, et objectif, lorsqu'elle est prise. Nous croyons que la limite qui est apportée par cet arrêt de la Cour d'Appel est exclusivement à l'effet qu'il n'appartient pas au Tribunal d'apprécier l'efficacité de la décision ni de substituer ses propres conclusions à celles de l'administration municipale concernant l'opportunité de la décision attaquée. [En italique dans l'original.]

Je suis d'accord qu'en règle générale lorsqu'une institution sans but lucratif, à laquelle s'applique le second volet, fait une distinction ou une exclusion ou accorde une préférence, cette distinction, exclusion ou préférence doit être justifiée au sens objectif par le caractère particulier de cette institution.

V Conclusions

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal, restore the judgment of the Superior Court and dismiss the respondent's motion for declaratory judgment, with costs in all courts.

The reasons of Wilson and La Forest JJ. were delivered by

WILSON J.—My colleague, Justice Beetz, has set out in his reasons for judgment (which I have had the benefit of reading) both the facts and the history of this matter and it is not necessary for me to repeat them here. He has found, after an extensive analysis of the relevant legislation and authorities, that Line Laurin was discriminated against by the town under s. 10 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q. 1977, c. C-12, on the basis of her “civil status” and that such discrimination could not be justified under s. 20.

I have no disagreement with my colleague with respect to either his result or his reasons. My object in writing is to deal with an aspect of the town's submission on the issue of justification which, with respect, I do not feel has been directly addressed by my colleague.

According to the evidence given on behalf of the town, the town adopted the no-spouse, no-immediate relative “qualification” for employment for the purpose of enhancing both the reality and the public image of itself as an employer who has adopted and who applies completely impartial hiring practices, i.e., hiring practices which are based exclusively on merit and not at all on preferential treatment accorded to the relatives of persons already on its staff. By this means the town sought to ward off any allegation or suspicion that applicant X got the job because she was related to Y rather than because she was the best-qualified applicant for it. The town's director of personnel in uncontradicted testimony stressed that the town as [TRANSLATION] “a municipality is under public scrutiny” and that the hiring policy was designed to prevent [TRANSLATION] “all appearance of nepotism or favouritism”. As I understood the

V Conclusions

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel, de rétablir la décision de la Cour supérieure et de rejeter la requête de l'intimée pour jugement déclaratoire, avec dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs des juges Wilson et La Forest rendus par

LE JUGE WILSON—Dans ses motifs de jugement (que j'ai eu l'avantage de lire), mon collègue le juge Beetz fait l'historique de l'affaire, de sorte que je n'ai pas à le reprendre ici. À la suite d'une analyse approfondie des dispositions législatives pertinentes et de la jurisprudence, le juge Beetz a conclu que la ville a exercé contre Line Laurin de la discrimination fondée sur son «état civil» contrairement à l'art. 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. 1977, chap. C-12, en vigueur au Québec, et que cette discrimination ne pouvait se justifier en vertu de l'art. 20.

Je ne suis en désaccord avec mon collègue ni quant à sa conclusion ni quant aux motifs de celle-ci. Si je rédige moi-même des motifs, c'est pour traiter l'argument de la ville portant sur la question de la justification sous un angle qui, à mon humble avis, n'a pas été directement abordé par mon collègue.

D'après le témoignage rendu pour la ville, celle-ci a imposé l'interdiction d'engager des conjoints et des parents immédiats afin de rehausser aussi bien dans les faits qu'aux yeux du public son image d'employeur qui a adopté et qui suit des pratiques tout à fait impartiales en matière d'embauchage, c.-à-d. des pratiques d'embauchage fondées exclusivement sur le mérite et non pas sur le traitement préférentiel accordé aux parents de personnes déjà à son service. La ville cherchait par ce moyen à parer à toute allégation ou tout soupçon que la postulante X a obtenu un emploi en raison de son lien de parenté avec Y et non pas parce qu'elle était la candidate la plus compétente. Le directeur du personnel de la ville, dans un témoignage qui n'a pas été contesté, a souligné que la ville en tant que «municipalité est exposée aux yeux de tout le monde» et que la politique d'embauchage était destinée à éviter «même toute apparence de népo-

town's position it was fundamental to its submission that its anti-nepotism policy was justifiable under the first part of s. 20 that it was not just any employer, it was a public body accountable as such to the residents of the town for the proper administration of the town's affairs including the adoption and application of impartial hiring policies and practices.

My colleague has dealt with this submission solely on the basis that the town's anti-nepotism policy was a policy designed to avoid conflicts of interest in the hiring of employees and in the performance by employees of their duties once hired or the appearance of such conflicts of interest.

It is my view that to analyze the town's interest in its hiring policies solely in terms of the avoidance of conflicts of interest is to analyze it too narrowly. As already mentioned, I completely agree with my colleague that the anti-nepotism policy represents overkill if the sole purpose was to avoid conflicts of interest or even the reasonable apprehension of such because it applied across the board without exception whether or not there was any actual conflict or potential for conflict involved. Accordingly, I seek to address the town's submission on the broader basis of its claim to enhance the reality and the public image of itself as an employer who has adopted and applies impartial hiring practices and to pose as the relevant question under the first part of s. 20 the following: does the word "qualifications" in s. 20 have a broader meaning having regard to the nature of the employer? Can a municipality prescribe as a qualification for employment something that might not be a legitimate qualification in the case of a private employer? Can it impose an "exclusion" within the meaning of s. 20 based on the fact that it is a public body and accountable as such for all aspects of its administration? Or, putting it in more colloquial terms, is a municipality justified in adopting hiring practices which will ensure that it is, and that it is seen to be, "squeaky clean" in the way it hires its staff? As I under-

tisme, ou de favoritisme». Si je comprends bien, l'élément fondamental de l'argument de la ville, selon lequel sa politique antinépotisme peut se justifier en vertu du premier volet de l'art. 20, est qu'elle n'est pas un employeur comme les autres, qu'elle est un organisme public ayant en tant que tel la responsabilité envers ses habitants d'assurer la saine administration des affaires municipales, ce qui comprend l'adoption et la mise en œuvre de politiques et de pratiques impartiales en matière d'embauchage.

Mon collègue a examiné cet argument en fonction uniquement de l'idée que la politique antinépotisme de la ville visait à éviter les conflits d'intérêts ou l'apparence de tels conflits dans l'embauchage d'employés et dans l'exercice de leurs fonctions par ces employés une fois engagés.

À mon avis, une analyse de l'intérêt de la ville dans ses politiques d'embauchage faite seulement en fonction de son désir d'éviter les conflits d'intérêts est de portée trop étroite. Comme je l'ai déjà dit, je partage entièrement l'avis de mon collègue que la politique antinépotisme est excessive si elle a pour seul objet d'éviter que ne surgissent des conflits d'intérêt ou même l'appréhension raisonnable de tels conflits, parce qu'elle s'applique à tous sans exception, qu'il y ait ou non conflit réel ou possibilité d'un conflit. Par conséquent, mon but est d'aborder l'argument de la ville dans une perspective plus large, c'est-à-dire en fonction de son assertion qu'elle cherchait à rehausser dans les faits et aux yeux du public son image d'employeur qui a adopté et qui suit des pratiques impartiales en matière d'embauchage. La question pertinente à poser aux fins du premier volet de l'art. 20 est celle de savoir si le mot «qualités» employé à l'art. 20 a un sens plus large compte tenu du caractère de l'employeur. Une municipalité peut-elle prescrire comme une qualité pour un emploi quelque chose qui pourrait ne pas constituer une qualité légitime dans les cas d'un employeur privé? Peut-elle imposer une «exclusion» au sens de l'art. 20 compte tenu du fait qu'elle est un organisme public et, partant, comptable de tous les aspects de son administration? Ou encore, pour employer des termes plus familiers, une municipalité est-elle

stand it, the town adopted its anti-nepotism policy precisely for this purpose.

I quite agree with my colleague that if the real objective of the town in adopting its policy was to prevent existing employees from hiring their own relatives or from influencing those who do the hiring to hire their relatives, then this objective would be correctly analyzed in terms of the prevention of conflicts of interest. But I am persuaded that the Town's objective was much broader than that and I think therefore that we must look at that broader objective and decide whether it could provide a justification for the anti-nepotism policy under the first part of s. 20.

What are "qualifications" for a job and can they have regard to the special nature of the employer? If the second branch of s. 20 were not there, could a Roman Catholic school require its teachers to be Roman Catholics and exclude all others regardless of their "qualifications" for the job? In other words, could their identity as Roman Catholics be itself a "qualification" for employment by a Roman Catholic school? Would such "qualification" be justified in the case of a Roman Catholic school even although it would be blatant discrimination on the grounds of religion in the case of another employer? I believe that in light of this Court's decision in *Caldwell v. Stuart*, [1984] 2 S.C.R. 603, such a qualification could be justified to the extent that it is rationally connected to the goals and objectives of the institution.

Coming closer to home, could a municipality which felt under an obligation as a public body to hire members of minorities as opposed to having a totally white Anglo-Saxon or French-Canadian police force make the applicant's race or national origin a "qualification" within the meaning of s. 20? I believe that it could if it *bona fide* believed that the adoption of such a policy was required in

justifiée d'adopter des pratiques d'embauchage destinées à faire en sorte qu'elle soit et qu'elle paraisse «irréprochable» dans sa façon d'engager des employés? Si je comprends bien, c'est précisément dans ce but que la ville a adopté sa politique antinépotisme.

Je suis entièrement d'accord avec mon collègue que si l'objectif véritable visé par la ville en adoptant sa politique était d'empêcher que ses employés n'embauchent leurs parents ou qu'ils n'exercent de l'influence sur les personnes chargées de l'embauchage pour qu'elles le fassent, alors il serait juste d'analyser cet objectif en fonction de la prévention de conflits d'intérêts. Je suis toutefois convaincue que la ville avait en vue un objectif beaucoup plus large et j'estime en conséquence qu'il faut examiner cet objectif plus large et décider s'il peut fournir en vertu du premier volet de l'art. 20 une justification de la politique antinépotisme.

Quelles sont les «qualités» qu'on doit posséder pour un emploi et peuvent-elles être reliées au caractère particulier de l'employeur? Si le second volet de l'art. 20 n'existait pas, une école catholique romaine pourrait-elle exiger que ses enseignants soient des catholiques romains et exclure tous les autres indépendamment des «qualités» qu'ils possèdent pour l'emploi? En d'autres termes, leur identité en tant que catholiques romains pourrait-elle constituer en elle-même une «qualité» requise pour un emploi dans une école catholique romaine? Cette «qualité» serait-elle justifiée dans le cas d'une école catholique romaine même si elle constituait dans le cas d'un autre employeur de la discrimination flagrante fondée sur la religion? À mon avis, compte tenu de l'arrêt de cette Cour *Caldwell c. Stuart*, [1984] 2 R.C.S. 603, une telle qualité pourrait être justifiée dans la mesure où elle présente un lien rationnel avec les buts et les objectifs de l'institution.

Prenons un cas qui se rapproche davantage du présent litige. Une municipalité qui se sentirait obligée en tant qu'organisme public d'engager des membres des minorités plutôt que d'avoir un corps policier composé entièrement d'Anglo-Saxons ou de Canadiens français de race blanche, pourrait-elle faire de la race ou de l'origine nationale du postulant une «qualité» au sens de l'art. 20? Je

order to satisfy its obligation to properly police its particular constituency.

While I readily acknowledge that these are not perfect analogies to what we have in this case, they do highlight the difficulty of the issue and bring into focus the fact that the nature of the employer can be relevant in determining the qualifications which may legitimately be attached to an employment.

I believe that the town's most persuasive argument by way of justification of its anti-nepotism policy is premised on a broader interpretation of the word "qualifications" in s. 20 to take account of the town's status as a public body. I agree with my colleague that the town does not fall within the second branch of s. 20 because of the application of the *ejusdem generis* rule. However, as my colleague points out, that does not preclude the town's status as a public body from being considered under the first branch of the section. The question then is: is the town's policy justified on the ground that a no-spouse, no-immediate relative rule is a "qualification required in good faith" for employment by it because of its status as a public body? The nature of the job applied for and the nature of the job held by any relative, while crucial on the conflict of interest basis of justification, would not be determinative on this question. The issue would be the basis of justification of the policy itself and not the justification of any particular application of it. Relevant factors might include the size of the population of the municipality, the number of public servants it employs, its hiring policies in the past and the public perception of such policies.

There seems to be no doubt on the evidence that the anti-nepotism policy was adopted in good faith by the town to prevent vacancies in its administra-

crois que cela serait possible si la municipalité croyait en toute bonne foi que l'adoption d'une telle politique s'impose pour qu'elle puisse remplir son obligation de maintenir l'ordre sur son territoire.

Je conviens volontiers qu'il n'y a pas une analogie parfaite entre ces exemples et la situation qui se présente en l'espèce, mais ils servent tout de même à faire ressortir la difficulté de la question et à souligner que le caractère de l'employeur peut être pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer les qualités pouvant légitimement être exigées pour un emploi.

À mon avis, l'argument le plus convaincant invoqué par la ville pour justifier sa politique antinépotisme se fonde sur une interprétation plus large du mot «qualités» figurant à l'art. 20, interprétation qui tient compte du fait que la ville est un organisme public. À l'instar de mon collègue, j'estime que la ville ne relève pas du second volet de l'art. 20, et ce, à cause de la règle *ejusdem generis*. Toutefois, comme le fait remarquer mon collègue, cela n'empêche pas d'étudier à la lumière du premier volet du même article la situation de la ville en tant qu'organisme public. La question qui se pose alors est de savoir si la politique de la ville est justifiée pour le motif qu'une règle interdisant l'embauchage de conjoints et de parents immédiats constitue une «qualité» que la ville, en raison de son caractère d'organisme public, «exig[e] de bonne foi» pour obtenir un emploi auprès d'elle. La nature de l'emploi postulé et la nature du poste occupé par un parent, quoique cruciales pour une justification fondée sur le conflit d'intérêts, ne seraient pas déterminantes relativement à cette question. L'analyse porterait sur la justification de la politique elle-même plutôt que sur la justification d'une application particulière de celle-ci. À cet égard, l'importance de la population de la municipalité, le nombre de ses fonctionnaires, ses politiques d'embauchage dans le passé et la perception publique de ces politiques pourraient représenter des facteurs pertinents à prendre en considération.

À la lecture de la preuve, il ne semble faire aucun doute que la politique antinépotisme a été adoptée de bonne foi par la ville pour empêcher

tion from being filled by the relatives of council members or existing staff. The subjective test in s. 20 is, in my view, clearly met. The question then is: was the policy "reasonably necessary" to ensure the integrity of the town's administration or the appearance of such integrity? Unfortunately, there is little, if anything, on the record to assist us in assessing the extent to which the hiring of relatives poses a threat to the integrity of public administration or is perceived as doing so.

I inject here to emphasize that we are not considering whether the hiring of relatives interferes with the performance of the job or reduces the quality of that performance. We may assume that the relatives are the best qualified applicants. We are considering rather whether the hiring of relatives, regardless of their qualifications in the narrower sense, poses a threat to the integrity of the town's administration either in reality or in the public perception.

It seems to me that the hiring of relatives may well pose a threat or be perceived as a threat to the integrity of the town's administration. The town is, after all, expected as a public body to acquire the best people it can for its staff. It should unquestionably be engaging in impartial hiring practices. If there is no anti-nepotism policy and a relative of one council member is hired by the town, every other member of council is apt to think that his or her relative should be hired too. The other applicants, moreover, are apt to feel aggrieved and conclude that under the town's hiring policy "it's not what you know but who you know that counts". The extent of the threat such a hiring practice poses is obviously a matter of degree and should be established by evidence. Were the hiring of relatives to become common practice it could obviously constitute a serious threat. This being so, is it "reasonably necessary" in this case to ban the hiring of relatives entirely or would it adequately serve the purpose if a watchful eye were kept on the situation and discretion exercised in order to keep the hiring of relatives (assuming their ability

que les postes vacants au sein de sa fonction publique ne soient comblés par des parents d'employés actuels ou de membres du conseil municipal. À mon avis, on a manifestement satisfait au critère subjectif de l'art. 20. Cela étant, on doit se demander si cette politique était «raisonnablement nécessaire» pour assurer l'intégrité ou l'apparence d'intégrité de l'administration municipale. Malheureusement, le dossier ne contient rien ou presque rien qui puisse nous aider à déterminer la mesure dans laquelle l'embauchage de parents menace ou paraît menacer l'intégrité de l'administration publique.

Je souligne ici entre parenthèses que nous n'examinons pas si l'embauchage de parents nuit à l'exercice des fonctions ou au rendement qualitatif. On peut supposer que les membres de la parenté sont les postulants les plus qualifiés. Notre tâche consiste plutôt à déterminer si l'embauchage de parents, peu importe les qualités au sens étroit qu'ils possèdent, constitue dans les faits ou aux yeux du public une menace pour l'intégrité de l'administration municipale.

Or, il me semble que l'embauchage de parents peut bien présenter une menace ou être considéré comme présentant une menace pour l'intégrité de l'administration de la ville. On s'attend après tout à ce que la ville en tant qu'organisme public se dote des meilleurs employés possibles. Il ne fait pas de doute que ses pratiques d'embauchage devraient être impartiales. S'il n'y avait pas de politique antinépotisme et qu'un parent d'un membre du conseil municipal se faisait engager par la ville, tous les autres membres du conseil seraient portés à croire qu'un de leurs parents devrait être embauché également. De plus, les autres postulants auraient tendance à se sentir lésés et à conclure que la politique d'embauchage de la ville «tient compte non pas de ce que l'on sait mais de qui l'on connaît.» Il est évident que l'ampleur de la menace présentée par une telle pratique d'embauchage est une question de degré et devrait être établie par la preuve. Si l'embauchage de parents devait devenir une pratique courante, elle pourrait évidemment constituer une menace grave. Dans cette optique, est-il «raisonnablement nécessaire» en l'espèce d'interdire totalement l'embauchage de parents ou suffirait-il de surveiller attentivement la situation

to do the job concerned) within reasonable proportions?

It seems to me that, having regard to the nature of the right which is violated by an anti-nepotism policy, i.e., the right under s. 10 not to be discriminated against, the adoption of a total ban is not "reasonably necessary" in order to avoid a threat to the integrity of the town's administration. The town can avoid the threat by the less drastic means I have suggested.

What about the appearance of integrity? Is a total ban required in order to ensure that? I think not. Obviously, if the hiring of relatives becomes the rule rather than the exception, the perception of "packing" the administration will undermine the public's confidence in the integrity of its senior public officials. But again I think it is a question of degree and of evidence and that a total ban has not been shown to be required in this case. I do not for a moment disagree that an abundance of caution should be exercised by municipalities in order to avoid the appearance of preferential treatment being accorded to the relatives of council members and existing staff. But I think that a total ban goes too far here. The value designed to be protected by anti-discrimination legislation, namely that people be dealt with as individuals and on merit, seems to me to be too important and too fundamental to be overborne by a rigid policy of anti-nepotism if less drastic means are available to protect the integrity of the town's administration and the appearance of such integrity. I think less drastic means are available and could and should have been employed in this case.

For these reasons as well as those of my colleague I would allow the appeal.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Rivest, Castiglio, Castiglio, LeBel & Schmidt, Montréal.

Solicitors for the respondent: Vermette, Dunton, Caron, Rainville & Toupin, Montréal.

et de faire preuve de discernement afin que l'embauchage de parents (à supposer qu'ils aient la compétence requise pour le poste en question) ne prenne pas des proportions déraisonnables?

Il me semble que, compte tenu de la nature du droit violé par une politique antinépotisme, c.-à-d. le droit, garanti par l'art. 10, de ne pas être victime de discrimination, l'adoption d'une interdiction totale n'est pas «raisonnablement nécessaire» pour éviter que l'intégrité de l'administration municipale soit menacée. La ville peut éviter cette menace en recourant aux moyens moins draconiens que j'ai proposés.

Qu'en est-il de l'apparence d'intégrité? Une interdiction totale s'impose-t-elle pour assurer l'apparence d'intégrité? Je ne le crois pas. De toute évidence, si l'embauchage de parents devenait la règle plutôt que l'exception, la perception que l'administration est noyautée saperait la confiance du public dans l'intégrité de ses hauts fonctionnaires. Là encore, j'estime qu'il s'agit d'une question de degré et de preuve et que la nécessité d'une interdiction totale n'a pas été démontrée en l'espèce. Je ne rejette pas pour un instant l'idée que les municipalités se doivent de faire preuve d'une grande prudence afin d'éviter toute apparence d'un traitement préférentiel accordé aux parents d'employés actuels et de membres du conseil municipal. Je crois cependant qu'une interdiction totale est excessive en l'espèce. La valeur destinée à être protégée par la législation antidiscrimination, savoir que les gens doivent être traités en tant qu'individus et selon leur mérite, me paraît trop importante et trop fondamentale pour céder le pas à une politique rigide d'antinépotisme s'il existe des moyens moins radicaux de protéger l'intégrité de l'administration de la ville et d'assurer l'apparence d'une telle intégrité. Selon moi, il y a en effet des moyens moins radicaux auxquels on aurait pu et on aurait dû avoir recours en l'espèce.

Pour ces motifs, ainsi que pour ceux exposés par mon collègue, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Rivest, Castiglio, Castiglio, LeBel & Schmidt, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Vermette, Dunton, Caron, Rainville & Toupin, Montréal.