

**Commission des droits de la personne et  
des droits de la jeunesse in favour of  
Jean-Marc Larocque** *Appellant*

v.

**Communauté urbaine de Montréal (now  
known as City of Montréal)** *Respondent*

and

**Attorney General of Quebec and Tribunal  
des droits de la personne** *Interveners*

**INDEXED AS: QUEBEC (COMMISSION DES DROITS DE  
LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE) v.  
COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL**

**Neutral citation: 2004 SCC 30.**

File No.: 29231.

2003: December 9; 2004: May 14.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC

*Civil rights — Unlawful interference with right —  
Remedy — Police officer — Discriminatory refusal to  
hire resulting from application of minimum standard for  
hearing acuity adopted by CUM pursuant to enabling Act  
— Quebec Tribunal des droits de la personne dismissing  
damages claim, declaring regulatory standard inoper-  
able in relation to complainant and directing CUM to  
place complainant back in hiring process retroactively  
— Whether remedy appropriate — Charter of Human  
Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 49.*

*Civil rights — Unlawful interference with right —  
Remedy — Damages — Principles of public law ruling out  
possibility of awarding damages when legislation declared  
unconstitutional — Whether these principles impede  
implementation of s. 49 of Charter of Human Rights and  
Freedoms which entitles victims to damages — Charter of  
Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 49.*

**Commission des droits de la personne et  
des droits de la jeunesse en faveur de  
Jean-Marc Larocque** *Appelante*

c.

**Communauté urbaine de Montréal  
(maintenant désignée sous le nom de  
Ville de Montréal)** *Intimée*

et

**Procureur général du Québec et Tribunal  
des droits de la personne** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (COMMISSION DES DROITS  
DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE) c.  
COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL**

**Référence neutre : 2004 CSC 30.**

N° du greffe : 29231.

2003 : 9 décembre; 2004 : 14 mai.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Libertés publiques — Atteinte illicite à un droit — Répa-  
ration — Policier — Refus d'embauche discriminatoire  
découlant de l'application de la norme d'acuité auditive  
fixée par la CUM en vertu de sa loi constitutive — Tribunal  
des droits de la personne du Québec rejetant la demande  
de dommages-intérêts, déclarant la norme réglementaire  
inopposable au plaignant et ordonnant à la CUM de le  
réintégrer rétroactivement dans le processus d'emba-  
che — Cette réparation est-elle appropriée? — Charte des  
droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 49.*

*Libertés publiques — Atteinte illicite à un droit — Répa-  
ration — Dommages-intérêts — Principes de droit public  
excluant la possibilité de recours en dommages-intérêts  
lorsque des lois sont déclarées constitutionnellement  
invalides — Ces principes font-ils obstacle à la mise en  
œuvre de l'art. 49 de la Charte des droits et libertés de la  
personne qui consacre le droit de réclamer des dommages-  
intérêts? — Charte des droits et libertés de la personne,  
L.R.Q., ch. C-12, art. 49.*

A candidate for a position as a municipal police officer was excluded from the hiring process because he did not meet the minimum standard for hearing acuity adopted by the CUM pursuant to the regulatory powers given to it by its enabling Act. He filed a complaint with the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, alleging that the refusal to hire him constituted discrimination in violation of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. As its proposal in favour of the complainant was not acted on, the Commission brought the matter to the Quebec Tribunal des droits de la personne. The Tribunal concluded that it could not find the CUM liable for damages resulting from the application of its legislative and regulatory powers. However, it declared the regulatory standard inoperable in relation to the complainant and directed the CUM to reconsider the complainant's application in accordance with the hiring process as it was at the time he applied with all of the benefits to which he would have been entitled had he not been excluded. The Court of Appeal allowed for the most part the CUM appeal in limiting the remedy to a mere declaration of the standard's inoperability in relation to the complainant.

*Held:* The appeal should be allowed in part.

Violations of the *Quebec Charter* give rise to various remedies. In particular, s. 49 entitles victims to obtain the cessation of interference with their rights and to damages and s. 52 provides that the *Quebec Charter* prevails over all Quebec legislation, unless an Act expressly provides otherwise. The general principle governing the exercise of these avenues of recourse is a search for the appropriate measure, where consistent with the public interest. This remedy for a violation cannot be chosen without taking into account the constitutional framework and principles governing the organization and practices of Canada's public institutions. Well-established principles of public law rule out the possibility of awarding damages when legislation is declared unconstitutional. This is the context in which the *Quebec Charter* shall be applied. The Commission's argument that the traditional rules do not apply with the introduction of s. 49 cannot be accepted. A more nuanced approach with respect to the relationship between the law of civil liability and public law should be adopted. General principles of public law may fully impede the application of the *jus commune's* civil liability regime or partially modify the rules for its application. In this case, the rules governing the immunities attached to legislative and regulatory action imply a necessary distinction between a fault or negligent act and one that is unlawful or invalid because it fails to comply with fundamental, constitutional or quasi-constitutional standards. The Court of Appeal correctly

Un candidat à un poste de policier municipal est exclu d'un processus d'embauche parce qu'il ne satisfait pas à la norme d'acuité auditive adoptée par la CUM en vertu des pouvoirs réglementaires que lui confère sa loi constitutive. Il dépose une plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse alléguant un refus d'embauche discriminatoire qui viole la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Comme il n'est pas donné suite à sa proposition en faveur du plaignant, la Commission saisit le Tribunal des droits de la personne du Québec de l'affaire. Celui-ci conclut qu'il ne peut condamner la CUM à des dommages-intérêts pour un acte résultant de l'application de ses pouvoirs législatifs et réglementaires. Il déclare toutefois la norme réglementaire inopposable au plaignant et ordonne à la CUM de le réintégrer dans le processus d'embauche, tel qu'il existait lors de la présentation de sa candidature, en lui accordant tous les avantages qu'il aurait eus s'il n'en avait pas été évincé. La Cour d'appel accueille l'appel de la CUM en grande partie en restreignant la réparation à la seule déclaration d'inopposabilité de la norme au plaignant.

*Arrêt :* Le pourvoi est accueilli en partie.

Les violations de la *Charte québécoise* donnent ouverture à des mesures de réparation variées. En particulier, l'art. 49 consacre le droit de mettre fin à l'atteinte et de réclamer des dommages-intérêts et l'art. 52 dispose que la *Charte québécoise* prévaut sur l'ensemble de la législation québécoise, sauf dérogation expresse. Le principe général qui régit l'exercice de ces recours est la recherche de la mesure appropriée compte tenu de l'intérêt public. Le choix de cette mesure ne saurait être déterminé sans égard à l'ensemble de la structure et des principes constitutionnels qui aménagent l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques au Canada. Des principes bien établis de droit public excluent la possibilité de recours en dommages-intérêts lorsque des lois sont déclarées constitutionnellement invalides. L'application de la *Charte québécoise* se situe dans ce contexte juridique. Il faut donc rejeter la prétention de la Commission que les règles traditionnelles sont inapplicables dans la mise en œuvre de l'art. 49 et adopter une position nuancée quant aux rapports entre le droit de la responsabilité civile et le droit public. Des principes généraux de droit public peuvent faire obstacle totalement à l'application du régime de droit commun en responsabilité civile ou en modifier partiellement les règles de fonctionnement. En l'espèce, les règles d'immunité rattachées à l'action législative ou réglementaire impliquent une distinction nécessaire entre l'acte fautif et l'acte illégal ou invalide en raison de sa non-conformité aux normes fondamentales, constitutionnelles ou quasi constitutionnelles. C'est donc à bon

rejected the appellant's arguments to the effect that a remedy in the form of damages should be awarded.

However, on account of the diversity and flexibility of remedies for enforcing fundamental rights, the Court of Appeal should not have settled on a purely declaratory remedy. The restoration of these rights must not be reduced to a choice between applying the general civil liability regime or rendering declaratory judgments that recognize the right but give it no practical effect. Given the difficulties inherent in a recourse in damages and the problems resulting from a decision to place the complainant back in the hiring process retroactively, the appropriate measure of redress, in the circumstances of this case, is a declaration of inoperability coupled with a conclusion that the complainant's application should in future be considered according to the by-law respecting the hiring of police officers currently in force at the City of Montréal, but without taking into account his hearing loss.

#### Cases Cited

**Applied:** *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13; **referred to:** *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City)*, [2000] 1 S.C.R. 665, 2000 SCC 27; *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609; *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Prud'homme v. Prud'homme*, [2002] 4 S.C.R. 663, 2002 SCC 85; *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345; *Québec (Procureur général) v. Deniso Lebel Inc.*, [1996] R.J.Q. 1821; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3, 2003 SCC 62.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting the Communauté urbaine de Montréal*, R.S.Q., c. C-37.2, ss. 77, 80 [am. 1993, c. 68, s. 16], 178.1.  
*By-law respecting standards of the Sûreté du Québec and municipal police forces for the hiring of constables and cadets*, R.R.Q. 1981, c. P-13, r. 14, s. 6.

droit que la Cour d'appel a rejeté les conclusions de la Commission qui demandaient une réparation sous forme de dommages-intérêts.

Cependant, vu la diversité et la flexibilité des réparations possibles dans la mise en œuvre des droits fondamentaux, la Cour d'appel n'aurait pas dû s'arrêter à un redressement purement déclaratoire. L'aménagement des droits fondamentaux ne se réduit pas à un choix entre l'application du régime général de responsabilité civile et des jugements déclaratoires qui constatent le droit mais ne permettent pas de lui donner un effet concret. Compte tenu des difficultés propres au recours en dommages-intérêts et des problèmes que poserait une décision de replacer le plaignant dans le processus d'embauche rétroactivement, la réparation appropriée en l'espèce est une déclaration d'inopposabilité, jointe à une conclusion portant que, pour l'avenir, la candidature du plaignant doit être examinée sans tenir compte de sa perte de capacité auditive, conformément par ailleurs au règlement municipal d'embauche des policiers maintenant en vigueur.

#### Jurisprudence

**Arrêt appliqué:** *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13; **arrêts mentionnés:** *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, 2000 CSC 27; *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, 2002 CSC 85; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345; *Québec (Procureur général) c. Deniso Lebel Inc.*, [1996] R.J.Q. 1821; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*.  
*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 10 [mod. 1982, ch. 61, art. 3], 13, 16, 49, 52 [mod. 1982, ch. 61, art. 16], 71, 80 [mod. 1989, ch. 51, art. 5], 86, 88, 111 [aj. *idem*, art. 16], 111.1.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*.  
*Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, ss. 10 [am. 1982, c. 61, s. 3], 13, 16, 49, 52 [am. 1982, c. 61, s. 16], 71, 80 [am. 1989, c. 51, s. 5], 86, 88, 111 [ad. *idem*, s. 16], 111.1.  
*Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, preliminary provision, art. 1376.  
*Constitution Act, 1867*.

#### Authors Cited

Macdonald, Roderick A. “Jurisdiction, Illegality and Fault: An Unholy Trinity” (1985), 16 *R.G.D.* 69.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [2002] Q.J. No. 367 (QL), setting aside in part a decision of the Tribunal des droits de la personne, [2000] J.T.D.P.Q. No. 17 (QL). Appeal allowed in part.

*Pierre-Yves Bourdeau*, for the appellant.

*Pierre Yves Boisvert*, for the respondent.

*Hugo Jean and Gilles Laporte*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*François Aquin and Sylvie Gagnon*, for the intervener Tribunal des droits de la personne.

English version of the judgment of the Court delivered by

LEBEL J. —

#### I. Introduction

<sup>1</sup> This appeal concerns the scope of the remedial powers that the Quebec Tribunal des droits de la personne (the “Tribunal”) may exercise under the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (the “*Quebec Charter*”), in cases of unlawful discrimination. The issue at bar arises out of the rejection of an application for a position as a municipal police officer on the grounds of a hearing disability. For the reasons I shall give here, the appeal should be allowed in part, with the respondent being ordered to reconsider the complainant’s application, despite his disability, in accordance with the recruitment procedures currently in force.

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, disposition préliminaire, art. 1376.  
*Loi constitutionnelle de 1867*.  
*Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, L.R.Q., ch. C-37.2, art. 77, 80 [mod. 1993, ch. 68, art. 16], 178.1.  
*Règlement sur les normes d’embauche des agents et cadets de la Sûreté du Québec et des corps de police municipaux*, R.R.Q. 1981, ch. P-13, r. 14, art. 6.

#### Doctrine citée

Macdonald, Roderick A. « Jurisdiction, Illegality and Fault : An Unholy Trinity » (1985), 16 *R.G.D.* 69.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec, [2002] J.Q. n° 367 (QL), qui a infirmé en partie une décision du Tribunal des droits de la personne, [2000] J.T.D.P.Q. n° 17 (QL). Pourvoi accueilli en partie.

*Pierre-Yves Bourdeau*, pour l’appelante.

*Pierre Yves Boisvert*, pour l’intimée.

*Hugo Jean et Gilles Laporte*, pour l’intervenant le procureur général du Québec.

*François Aquin et Sylvie Gagnon*, pour l’intervenant le Tribunal des droits de la personne.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

#### I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur l’étendue des pouvoirs de réparation que peut exercer le Tribunal des droits de la personne du Québec (le « Tribunal ») en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (la « *Charte québécoise* »), dans des cas de discrimination illicite. Le problème en cause découle d’un refus d’examiner une candidature à un poste de policier municipal, en raison d’un handicap auditif. Pour les motifs que j’expose ici, le pourvoi devrait être accueilli en partie afin d’ordonner à l’intimée de réexaminer la candidature du plaignant, dans le cadre de la procédure de recrutement qu’elle applique maintenant, malgré la présence d’un handicap.

## II. Origin of the Case

On February 3, 1992, the Communauté urbaine de Montréal (the “CUM”), now the City of Montréal, which succeeded to the CUM’s rights following the municipal mergers on Montréal Island, hired Mr. Jean-Marc Larocque as a municipal police officer. On February 12, 1993, Mr. Larocque resigned for personal reasons. A few months later, on May 3, 1993, he asked to be reinstated. The CUM replied that he could not be reinstated without once again going through the usual application and selection process. Mr. Larocque therefore submitted another application for the CUM’s consideration.

Pursuant to the regulatory powers given to it by its enabling Act, the *Act respecting the Communauté urbaine de Montréal*, R.S.Q., c. C-37.2, the CUM had adopted the hearing acuity standards contained in the *By-law respecting standards of the Sûreté du Québec and municipal police forces for the hiring of constables and cadets*, R.R.Q. 1981, c. P-13, r. 14, as part of its minimum hiring requirements. That by-law would have applied if there had been no relevant municipal regulations. Under s. 6 of the by-law, candidates were exempted from these standards if they had worked as police officers within the last two years. The CUM’s standards, however, did not provide for such an exemption.

As part of the application process, Mr. Larocque underwent a medical examination. The results of that examination showed that he did not meet the minimum standard for hearing acuity. Consequently, pursuant to its authority under the *Act respecting the Communauté urbaine de Montréal*, the CUM’s executive committee rejected his application. On November 8, 1994, Mr. Larocque was informed that his application had been turned down because his medical examination had shown evidence of hearing loss. It is agreed by all that this hearing loss does not constitute a functional impairment and would not prevent him from carrying out his duties as a municipal police officer. Nevertheless, the standard was applied to the letter.

## II. L’origine du litige

Le 3 février 1992, la Communauté urbaine de Montréal (la « Communauté ») — aux droits de laquelle se trouve maintenant la Ville de Montréal à la suite des fusions municipales réalisées sur l’île de Montréal — engage M. Jean-Marc Larocque comme policier municipal. Le 12 février 1993, ce dernier démissionne pour des raisons personnelles. Quelques mois plus tard, le 3 mai 1993, il demande toutefois sa réintégration. La Communauté lui répond qu’elle ne peut le réintégrer sans qu’il se soumette à nouveau à la procédure habituelle de candidature et de sélection. Monsieur Larocque dépose donc à nouveau sa candidature, que la Communauté examine.

En vertu des pouvoirs réglementaires que lui confère sa loi constitutive, la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, L.R.Q., ch. C-37.2, la Communauté a alors adopté, comme exigences minimales de recrutement, les normes d’acuité auditive prévues par le *Règlement sur les normes d’embauche des agents et cadets de la Sûreté du Québec et des corps de police municipaux*, R.R.Q. 1981, ch. P-13, r. 14. Ce règlement serait applicable en l’absence de réglementation municipale pertinente. Son article 6 accorde une exemption à un candidat qui a été policier au cours des deux années précédentes. Les normes municipales ne reprennent toutefois pas cette exemption.

Au cours de l’étude de sa nouvelle candidature, M. Larocque passe un examen médical. Il découvre qu’il ne satisfait pas à la norme minimale d’acuité auditive. En conséquence, en application des pouvoirs que lui confère alors la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, le comité exécutif de la Communauté rejette sa candidature. Le 8 novembre 1994, M. Larocque est informé que sa candidature est écartée en raison de la perte d’acuité auditive détectée au cours de son examen médical. Nul ne conteste aujourd’hui que cette perte n’entraîne aucune incapacité fonctionnelle et ne l’empêcherait pas de remplir les fonctions d’un policier municipal, mais la norme lui est appliquée mécaniquement.

2

3

4

5 On December 5, 1994, Mr. Larocque filed a complaint with the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (the “Commission”), alleging that the CUM’s refusal to hire him constituted discrimination on the basis of a hearing disability, in violation of ss. 10 and 16 of the *Quebec Charter*. After investigating the complaint, the Commission proposed a measure of redress in favour of Mr. Larocque. As this proposal was not acted on, the Commission filed an application to institute proceedings with the Tribunal, giving rise to the dispute now before this Court.

### III. Relevant Statutory Provisions

6 *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12

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

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

**13.** No one may in a juridical act stipulate a clause involving discrimination.

Such a clause is deemed without effect.

**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.

**49.** Any unlawful interference with any right or freedom recognized by this Charter entitles the victim to obtain the cessation of such interference and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

In case of unlawful and intentional interference, the tribunal may, in addition, condemn the person guilty of it to exemplary damages.

**52.** No provision of any Act, even subsequent to the Charter, may derogate from sections 1 to 38, except so far

Le 5 décembre 1994, M. Larocque dépose une plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la « Commission »). Il allègue qu’il a été victime d’un refus d’embauche discriminatoire, fondé sur son handicap auditif, en violation des art. 10 et 16 de la *Charte québécoise*. Après enquête, la Commission propose une mesure de redressement en faveur de M. Larocque. Comme aucune suite n’est donnée à cette proposition, la Commission saisit le Tribunal d’une demande introductive d’instance, qui donne naissance au litige dont notre Cour est maintenant saisie.

### III. Dispositions législatives pertinentes

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

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

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

**13.** Nul ne peut, dans un acte juridique, stipuler une clause comportant discrimination.

Une telle clause est réputée sans effet.

**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.

**49.** Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d’obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d’atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages exemplaires.

**52.** Aucune disposition d’une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans

as provided by those sections, unless such Act expressly states that it applies despite the Charter.

**80.** Where the parties will not agree to negotiation of a settlement or to arbitration of the dispute or where the proposal of the commission has not been implemented to its satisfaction within the allotted time, the commission may apply to a tribunal to obtain, where consistent with the public interest, any appropriate measure against the person at fault or to demand, in favour of the victim, any measure of redress it considers appropriate at that time.

**111.** The Tribunal is competent to hear and dispose of any application submitted under section 80, 81 or 82, in particular in matters of employment or housing or in connection with goods and services generally available to the public, and any application submitted under section 88, 90 or 91 in respect of an affirmative action program.

Only the commission may initially submit an application to the Tribunal to pursue any of the remedies provided for in any of the said sections, subject to the substitution provided for in section 84 in favour of a complainant and to the pursuit of the remedy provided for in section 91 by a person on whom the Tribunal has previously imposed an affirmative action program.

*An Act respecting the Communauté urbaine de Montréal*, R.S.Q., c. C-37.2

**77.** The Community shall alone be responsible for the damages and suits which may arise from the putting into force of any by-law or part of a by-law the quashing of which has been so obtained.

**80.** Any *procès-verbal*, resolution or other order of the Community may be set aside, by reason of illegality, in the same manner, within the same time and with the same effect as a by-law of the Council. They shall be subject to the provisions of section 65.

#### IV. Judicial History

A. *Tribunal des droits de la personne*, [2000] J.T.D.P.Q. No. 17 (QL) (Judge Simon Brossard, President, Messrs. Hyppolite and Schabas, Assessors)

Following fairly complicated proceedings before the Tribunal marked by various events and amendments to the initial application, Judge Brossard handed down a decision allowing the Commission's

la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

**80.** Lorsque les parties refusent la négociation d'un règlement ou l'arbitrage du différend, ou lorsque la proposition de la Commission n'a pas été, à sa satisfaction, mise en œuvre dans le délai imparti, la Commission peut s'adresser à un tribunal en vue d'obtenir, compte tenu de l'intérêt public, toute mesure appropriée contre la personne en défaut ou pour réclamer, en faveur de la victime, toute mesure de redressement qu'elle juge alors adéquate.

**111.** Le Tribunal a compétence pour entendre et disposer de toute demande portée en vertu de l'un des articles 80, 81 et 82 et ayant trait, notamment, à l'emploi, au logement, aux biens et services ordinairement offerts au public, ou en vertu de l'un des articles 88, 90 et 91 relativement à un programme d'accès à l'égalité.

Seule la Commission peut initialement saisir le Tribunal de l'un ou l'autre des recours prévus à ces articles, sous réserve de la substitution prévue à l'article 84 en faveur d'un plaignant et de l'exercice du recours prévu à l'article 91 par la personne à qui le Tribunal a déjà imposé un programme d'accès à l'égalité.

*Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, L.R.Q., ch. C-37.2

**77.** La Communauté est seule responsable des dommages et des actions provenant de la mise en vigueur d'un règlement ou de partie d'un règlement dont la cassation a été ainsi obtenue.

**80.** Les procès-verbaux, résolutions et autres ordonnances de la Communauté peuvent être cassés, pour cause d'illégalité, de la même manière, dans le même délai et avec les mêmes effets qu'un règlement du Conseil. Ils sont soumis à l'application de l'article 65.

#### IV. Historique judiciaire

A. *Tribunal des droits de la personne*, [2000] J.T.D.P.Q. n° 17 (QL) (le juge Simon Brossard, président, MM. Hyppolite et Schabas, assessseurs)

Après un parcours procédural assez compliqué, marqué d'incidents divers et de modifications à la demande initiale, un jugement du Tribunal, rédigé par le juge Brossard, accueille la réclamation de la

claim. In Judge Brossard's opinion, the CUM had excluded Mr. Larocque from the hiring process because of a distinction based on an assessment of his hearing and on the perception of a handicap. As the evidence showed that Mr. Larocque did not have a true functional impairment, his exclusion from the hiring process was the result of an arbitrary application of a non-individualized standard and therefore constituted an unlawful act of discrimination.

8

The judge then considered what remedies would be appropriate in this case. In his opinion, s. 52 of the *Quebec Charter* authorized the Tribunal to declare the regulatory standard adopted by the CUM inoperable in relation to the complainant. In his opinion, the Tribunal could also direct the CUM to reconsider Mr. Larocque's application in accordance with the hiring process as it was at the time he applied. If his application were accepted, the Tribunal would order the CUM to offer him a position as a police officer [TRANSLATION] "with all of the benefits to which he would have been entitled had he been hired further to the hiring process from which he had been excluded" (para. 69). Earlier in his decision, however, Judge Brossard had concluded that he could not find the CUM liable for damages resulting from the application of its legislative and regulatory powers. Unhappy with this result, the CUM sought and obtained leave to appeal to the Quebec Court of Appeal.

B. *Quebec Court of Appeal*, [2002] Q.J. No. 367 (QL) (Deschamps, Delisle and Nuss J.J.A.)

9

The appeal was successful for the most part. The court limited the remedy to a mere declaration of the standard's inoperability in relation to the complainant. According to the court's reasons for judgment, as a general rule, in cases where a legislative or regulatory provision is found to be inoperable or invalid, the Tribunal cannot award damages as a remedy pursuant to s. 49 of the *Quebec Charter*. Moreover, a declaration made pursuant to s. 52 cannot have a retroactive effect. In this regard, the decision to place Mr. Larocque back in the hiring process retroactively to 1994 was illegal and an attempt to circumvent an otherwise valid regulation, possibly to

Commission. À son avis, la Communauté a exclu M. Larocque du processus d'embauche en raison d'une distinction fondée sur l'évaluation de ses capacités auditives et la perception de l'existence d'un handicap. Comme la preuve démontre que M. Larocque n'est atteint d'aucune véritable incapacité fonctionnelle, son exclusion de la procédure d'engagement résulte de l'application arbitraire d'une norme non individualisée et constitue ainsi une mesure discriminatoire illicite.

Le juge examine alors les mesures de réparation appropriées. À son avis, l'art. 52 de la *Charte québécoise* autorise le Tribunal à déclarer la norme réglementaire adoptée par la Communauté inopposable au plaignant. Selon son opinion, le Tribunal peut aussi prescrire à la municipalité de réintégrer M. Larocque dans le processus d'embauche, tel qu'il existait lors de la présentation de sa candidature. Si sa candidature est couronnée de succès, le Tribunal ordonne de lui offrir un poste de policier « avec tous les avantages qu'il aurait eus s'il avait été embauché lors du processus d'embauche dont il a été évincé » (par. 69). Auparavant, toutefois, le juge Brossard conclut qu'il ne peut condamner la Communauté à des dommages-intérêts pour un acte résultant de l'application de ses pouvoirs législatifs et réglementaires. Insatisfaite de ce résultat, la Communauté obtient alors une autorisation de pourvoi devant la Cour d'appel du Québec.

B. *Cour d'appel du Québec*, [2002] J.Q. n° 367 (QL) (les juges Deschamps, Delisle et Nuss)

Cet appel réussit en grande partie. La cour restreint la réparation à la seule déclaration d'inopposabilité de la norme au plaignant. D'après ses motifs, en règle générale, en cas de nullité ou d'inopposabilité d'une disposition législative ou réglementaire, le Tribunal ne peut accorder une réparation de la nature de dommages-intérêts en vertu de l'art. 49 de la *Charte québécoise*. Par ailleurs, une déclaration en vertu de l'art. 52 ne peut avoir de portée rétroactive. À ce titre, la conclusion de replacer M. Larocque dans le processus d'embauche rétroactivement à 1994 était illégale et visait à contourner un règlement qui restait par ailleurs valide,

the detriment of third parties. That decision is the subject of the appeal now before this Court.

## V. Analysis

### A. *Issues*

Over the nearly 10 years since this case began, the course of proceedings has recast the nature of the issues still in dispute between the parties. The dispute is now limited to the issue of the nature of the remedy that the Tribunal could grant in the circumstances of this case. As we have seen, this case involves the application of the *Quebec Charter* to a case of discrimination and refusal to make reasonable accommodation. First of all, the CUM has a duty of reasonable accommodation even though the discriminatory rule originates from an Act or regulation. Second, all proceedings with a view to invalidating the provincial or municipal hiring regulations were either abandoned or rejected when the case was first brought before the Tribunal and are no longer part of the record submitted to this Court. All that remains at issue is the application to have the hearing standards declared inoperative in relation to Mr. Larocque and the form of the remedy to be applied. For this reason, much of the previous debate between the parties and interveners about the scope of the Tribunal's jurisdiction is now irrelevant.

Since proceedings began in this case, the case law respecting discrimination and the duty of reasonable accommodation has clarified the nature of and the methods for implementing that duty, abandoning the old distinctions drawn between direct and indirect discrimination: *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3. The notion of the subjective perception of a handicap was accepted in a case relating to the application of the *Quebec Charter*: *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City)*, [2000] 1 S.C.R. 665, 2000 SCC 27. Nevertheless, the protection against

possiblement au détriment de tiers. Cet arrêt forme maintenant l'objet de l'appel autorisé par notre Cour.

## V. Analyse

### A. *Les questions en litige*

Le déroulement des procédures au cours de cette affaire qui dure depuis maintenant près de 10 ans a délimité la nature des questions qui demeurent en litige entre les parties. Le débat se restreint désormais à la question de la nature de la réparation que le Tribunal pouvait accorder dans les circonstances de cette affaire. Il s'agissait, comme on l'a vu, d'une affaire de discrimination et de refus d'accommodement raisonnable à laquelle s'applique la *Charte québécoise*. Tout d'abord, une obligation d'accommodement raisonnable s'applique à la municipalité, bien que la source de la règle discriminatoire se trouve dans une loi ou dans un règlement. Ensuite, toutes les procédures d'annulation des règlements provinciaux ou municipaux en matière d'embauche ont été abandonnées ou rejetées en cours d'instance devant le Tribunal et ne faisaient plus partie du dossier présenté devant notre Cour. Ne subsiste que la demande de déclaration d'inopposabilité de la norme auditive à M. Larocque et les formes de réparation qui peuvent se rattacher à celle-ci, ce qui rend inutile une grande partie des discussions antérieures entre les parties et les intervenants sur l'étendue de la compétence du Tribunal.

Par ailleurs, depuis le début des procédures dans ce dossier, la jurisprudence relative à la discrimination et à l'aménagement de l'obligation d'accommodement raisonnable a précisé la nature et les méthodes de mise en œuvre de celle-ci, en abandonnant notamment les distinctions faites auparavant entre discrimination directe et indirecte : *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3. On a aussi accepté la notion de handicap subjectif dans une affaire relative à l'application de la *Charte québécoise* : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S.

10

11

discrimination, the duty to accommodate and the concept of handicap are not the creation of these cases. Rather, these developments in the case law served to shape the manner in which these concepts are defined and applied.

12

In light of the circumstances, it must be accepted that, for the purposes of this appeal, Mr. Larocque was the victim of unlawful discrimination because of a handicap when he was excluded from the police officer hiring process in 1994. The procedural framework of the complaint as it is currently defined by the decisions and actions of the appellant focuses the debate on the individual relationship between Mr. Larocque and the respondent. The Tribunal's exercise of its remedial power and the identification of appropriate measures of redress remain a function of this context.

B. *Legal Framework of Remedies Under the Quebec Charter*

13

Violations of the *Quebec Charter* give rise to a complex set of remedies. Strictly speaking, it would be more accurate to say that the *Quebec Charter* provides for a highly diverse range of regimes and procedural avenues for ensuring compliance with and enforcement of rights recognized under the *Quebec Charter*. When it created the Commission and gave it an important role in the handling of complaints concerning violations of the *Quebec Charter*, the legislature did not, however, give the Tribunal exclusive jurisdiction over all the rights protected by the *Charter*. Instead, the legislature limited the Tribunal's activities to protecting citizens against discrimination and enforcing certain aspects of equality rights, as provided under ss. 71, 86 and 88 of the *Quebec Charter*, for example. The Tribunal has a broad jurisdiction over such matters, but this jurisdiction does not extend to every aspect of the *Quebec Charter*, as a reading of ss. 111 and 111.1 indicate. Moreover, even where the Tribunal does have jurisdiction, its jurisdiction is not exclusive. Under s. 80 of the *Quebec Charter*, the Commission, like the complainants themselves, may apply to courts of law

665, 2000 CSC 27. Il demeure toutefois que ni la protection contre la discrimination, ni l'obligation d'accommodement, ni le concept de handicap ne représentent des créations de ces arrêts. Seules les modalités de leur définition et de leur application se sont précisées au cours de l'évolution de la jurisprudence.

Ainsi, en tenant compte de ces circonstances, on doit tenir pour acquis, pour trancher l'appel, que M. Larocque a été victime de discrimination illégale en raison d'un handicap, lorsqu'il a été exclu de la procédure d'embauche comme policier en 1994. Par ailleurs, le cadre procédural du recours tel qu'il se trouve maintenant défini par les décisions et les actes accomplis par l'appelante situe le débat à l'intérieur de la relation individuelle entre M. Larocque et l'intimée. L'exercice du pouvoir de réparation et l'identification des mesures de redressement appropriées demeurent ainsi fonction de ce contexte.

B. *Le régime juridique des réparations en vertu de la Charte québécoise*

Les violations de la *Charte québécoise* donnent ouverture à un régime complexe de réparations. À vrai dire, il serait plus exact d'affirmer que la *Charte québécoise* prévoit des régimes et des voies procédurales fort divers pour assurer le respect et la mise en œuvre des droits qu'elle reconnaît. En effet, tout en créant la Commission et en lui conférant un rôle important dans l'administration de plaintes pour violation de la *Charte québécoise*, le législateur n'a pas attribué au Tribunal une compétence exclusive sur l'ensemble des droits qu'elle protège. Il a plutôt circonscrit son activité au domaine de la protection contre la discrimination et à la mise en œuvre de certains aspects des droits à l'égalité, comme le prévoient notamment les art. 71, 86 et 88 de la *Charte québécoise*. Le Tribunal possède une compétence importante en ces matières, mais non à l'égard de l'ensemble de la *Charte québécoise*, suivant ses art. 111 et 111.1. De plus, cette compétence ne possède aucun caractère exclusif, même dans ces matières. La Commission, comme les plaignants eux-mêmes, peut, en effet, s'adresser aux tribunaux de droit commun dans ces domaines, comme le prévoit l'art. 80 de la *Charte québécoise*. Les victimes

to seek redress in such matters. Individuals whose fundamental rights have been violated retain the right to bypass the Commission's administrative process and assert their rights before a court of competent jurisdiction, although they do so at their own risk and expense. I shall refrain from commenting on the specific problems surrounding the respective jurisdictions of the Tribunal and other specialized administrative adjudicators, such as grievance arbitrators in matters of labour law, as these issues have already been the subject of extensive debate in Quebec for many years and, most recently, before this Court.

Various remedies are available to claimants and tribunals of competent jurisdiction. Section 49 entitles victims to obtain the cessation of interference with their rights and to damages. Section 52 provides that the *Quebec Charter* prevails over all Quebec legislation, unless an Act expressly provides otherwise. Special recourse in the form of affirmative action programs is provided for under s. 88. A general principle governing the exercise of these avenues of recourse is outlined in s. 80: the Commission may seek any appropriate measure “*compte tenu de l'intérêt public*” or, as the English version of the Act puts it more clearly, “where consistent with the public interest”.

Section 52 unquestionably gives the *Quebec Charter* a preeminent, quasi-constitutional stature in relation to other Quebec legislation. We should nevertheless bear in mind that the appropriate remedy for a violation cannot be chosen without taking into account the constitutional framework and principles governing the organization and practices of Canada's public institutions so that the relationships between the various components of the legal hierarchy applicable to the situation under Quebec law are articulated appropriately. In this regard, a review of a number of this Court's observations concerning the relationship between fundamental rights and the overall makeup of Canada's constitutional framework is in order. These observations are particularly relevant to the discharge of the legislative function, even when that function is delegated, as in the case at bar.

d'atteintes aux droits fondamentaux conservent d'ailleurs la faculté d'ignorer le processus administratif de la Commission et de faire valoir leurs droits devant les tribunaux compétents, à leurs risques, périls et frais. Je m'abstiendrai toutefois de commenter les difficultés propres à l'aménagement des compétences respectives du Tribunal et de juridictions spécialisées, comme les arbitres de grief en droit du travail, qui ont fait l'objet de nombreux débats au Québec depuis plusieurs années, dont certains ont été portés récemment devant notre Cour.

Des mesures de réparation variées s'offrent aux réclamants et aux tribunaux compétents. L'article 49 consacre le droit de mettre fin à l'atteinte et de réclamer des dommages-intérêts. L'article 52 dispose que la *Charte québécoise* prévaut sur l'ensemble de la législation québécoise, sauf dérogation expresse. Des recours spéciaux sont établis pour les programmes d'accès à l'égalité, selon l'art. 88. Un principe général régit l'exercice de ces recours, la recherche de la mesure appropriée, suivant l'art. 80, « compte tenu de l'intérêt public » ou dans la version anglaise de ce texte législatif, sans doute plus claire, « *where consistent with the public interest* ».

L'article 52 confère indéniablement un statut prééminent, voire quasi constitutionnel, à la *Charte québécoise*. Il convient toutefois de se rappeler que le choix de la mesure de réparation appropriée, lorsqu'elle est violée, ne saurait être déterminé sans égard à l'ensemble de la structure et des principes constitutionnels qui aménagent l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques au Canada, afin que les rapports entre les diverses composantes de l'ordre juridique applicable à la situation en droit québécois soient articulés de manière appropriée. À cet égard, il demeure utile de rappeler quelques observations de notre Cour sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'ensemble du régime constitutionnel établi au Canada. Ces remarques conservent une pertinence particulière quant à l'exercice de la fonction législative, même lorsqu'elle est déléguée, comme dans la présente cause.

14

15

- 16 When confronted with the problems of reconciling the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and provisions of the *Constitution Act, 1867*, this Court stressed that the Constitution of Canada forms a single entity and must be read as a whole. The *Canadian Charter* does not repeal the *Constitution Act, 1867* or the constitutional compromises it reflects, as Iacobucci J. explained in connection with the funding of religious schools in *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609, at paras. 46-47; see also: *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148, at p. 1198, *per* Wilson J. This Court took its examination of the nature and subject matter of Canada's constitutional framework further in its opinion on the *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paras. 50 to 53 and 64 to 66, stressing the diversity and complexity of the rules making up the Constitution of Canada. The Constitution includes written rules, of course, but at the same time we cannot ignore the unwritten principles inherent in the democratic and parliamentary form of Canadian government and its origins, principles which govern the exercise of an independent legislative power.
- Devant des problèmes de coordination de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des dispositions contenues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, notre Cour a souligné que la Constitution du Canada forme un tout et doit être lue comme un ensemble. La *Charte canadienne* n'abroge pas les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ni les compromis constitutionnels qu'elle reflète, comme l'exposait le juge Iacobucci, au sujet du financement de l'enseignement confessionnel, dans l'arrêt *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609, par. 46-47; voir aussi : *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148, p. 1198, la juge Wilson. Poussant plus loin son étude de la nature et du contenu de l'ordre constitutionnel canadien dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 50-53 et 64-66, notre Cour a rappelé la diversité et la complexité des règles qui forment la Constitution du Canada. Celle-ci comporte certes des règles écrites. L'on ne saurait cependant faire abstraction des principes non écrits inhérents à la forme démocratique et parlementaire de l'État canadien et aux origines de celui-ci, qui gouvernent notamment l'exercice d'un pouvoir législatif indépendant.
- 17 The nature of Canada's constitutional regime must be taken into consideration when establishing the hierarchy of rules governing the actions of legislatures and public entities, such as municipalities, to which legislative powers have been validly delegated. The ultimate source of traditional immunities with respect to the consequences of the invalidity of legislative action is this constitutional regime, a regime in which legislative power is necessarily exercised within the confines of the law, but independently, free of interference from the civil liability rules of the *jus commune*. The *Quebec Charter*, a statute with quasi-constitutional standing in matters within the Quebec legislature's jurisdiction, is enforced within this legal framework and is still based on the fundamental organizing principles for public powers inspired by this framework.
- La nature du régime constitutionnel canadien doit être prise en considération lorsqu'il s'agit d'établir la hiérarchie des normes gouvernant l'action des législatures et celle des corps publics, comme les municipalités, auxquels sont valablement délégués des pouvoirs législatifs. La présence des immunités traditionnelles à l'égard des conséquences de la nullité d'actes de nature législative trouve sans doute son fondement ultime dans l'existence d'un tel régime constitutionnel, où le pouvoir législatif doit s'exercer dans le cadre de la loi, mais indépendamment, sans interférence des règles de responsabilité civile de droit commun. L'application de la *Charte québécoise*, instrument de nature quasi constitutionnelle dans les matières relevant de la compétence législative du Québec, se situe dans ce cadre juridique et repose toujours sur les principes fondamentaux d'organisation des pouvoirs publics qui s'en inspirent.

In the case at bar, as I have already mentioned, the dispute arose out of the adoption and application of a regulatory standard authorized by provincial legislation. It stems from the regulatory activities of the CUM authorized under s. 178.1 of its enabling Act.

In such cases, well-established principles of public law rule out the possibility of awarding damages when legislation is declared unconstitutional, be it on the grounds of a violation of the separation of legislative powers within the Canadian federation or of non-compliance with the *Canadian Charter*. The case law of this Court has been consistent in this regard. The Court's position was recently outlined in the comments of Gonthier J. in *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13, at paras. 78-79:

According to a general rule of public law, absent conduct that is clearly wrong, in bad faith or an abuse of power, the courts will not award damages for the harm suffered as a result of the mere enactment or application of a law that is subsequently declared to be unconstitutional (*Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42). . . .

In our parliamentary system of government, Parliament or a legislature of a province cannot be held liable for anything it does in exercising its legislative powers. The law is the source of duty, as much for citizens as for the Administration, and while a wrong and damaging failure to respect the law may for anyone raise a liability, it is hard to imagine that either Parliament or a legislature can as the lawmaker be held accountable for harm caused to an individual following the enactment of legislation. (Footnotes omitted.)

. . . The limited immunity given to government is specifically a means of creating a balance between the protection of constitutional rights and the need for effective government. In other words, this doctrine makes it possible to determine whether a remedy is appropriate and just in the circumstances. Consequently, the reasons that inform the general principle of public law are also relevant in a *Charter* context. Thus, the government and its representatives are required to exercise their powers in good faith and to respect the "established and

Dans la présente cause, comme je le mentionnais plus haut, le conflit trouve son origine dans l'adoption et la mise en application d'une norme réglementaire autorisée par la législation provinciale. Il provient de l'activité réglementaire de la Communauté autorisée par l'art. 178.1 de sa loi constitutive.

En pareil cas, des principes bien établis de droit public excluent la possibilité de recours en dommages-intérêts lorsque des lois sont déclarées constitutionnellement invalides, que ce soit pour des violations des règles relatives au partage des pouvoirs législatifs à l'intérieur de la fédération canadienne ou pour leur non-conformité à la *Charte canadienne*. Dans ce domaine, la jurisprudence de notre Cour a été constante. Sa position a été récemment exposée dans les commentaires du juge Gonthier dans l'arrêt *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13, par. 78-79 :

Selon un principe général de droit public, en l'absence de comportement clairement fautif, de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir, les tribunaux n'accorderont pas de dommages-intérêts pour le préjudice subi à cause de la simple adoption ou application d'une loi subséquemment déclarée inconstitutionnelle (*Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42). . . .

Dans notre régime parlementaire, il est impensable que le Parlement puisse être déclaré responsable civilement en raison de l'exercice de son pouvoir législatif. La loi est la source des devoirs, tant des citoyens que de l'Administration, et son inobservation, si elle est fautive et préjudiciable, peut pour quiconque faire naître une responsabilité. Il est difficilement imaginable cependant que le législateur en tant que tel soit tenu responsable du préjudice causé à quelqu'un par suite de l'adoption d'une loi. (Notes infrapaginales omises.)

. . . Or, l'immunité restreinte accordée à l'État constitue justement un moyen d'établir un équilibre entre la protection des droits constitutionnels et la nécessité d'avoir un gouvernement efficace. Autrement dit, cette doctrine permet de déterminer si une réparation est convenable et juste dans les circonstances. Par conséquent les raisons qui sous-tendent le principe général de droit public sont également pertinentes dans le contexte de la *Charte*. Ainsi, l'État et ses représentants sont tenus d'exercer leurs pouvoirs de bonne foi et de respecter

indisputable” laws that define the constitutional rights of individuals. However, if they act in good faith and without abusing their power under prevailing law and only subsequently are their acts found to be unconstitutional, they will not be liable. Otherwise, the effectiveness and efficiency of government action would be excessively constrained. Laws must be given their full force and effect as long as they are not declared invalid. Thus it is only in the event of conduct that is clearly wrong, in bad faith or an abuse of power that damages may be awarded (*Crown Trust Co. v. The Queen in Right of Ontario* (1986), 26 D.L.R. (4th) 41 (Ont. Div. Ct.)). [Emphasis added.]

(See also: *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347.)

20

In Quebec law, in matters within the jurisdiction of the National Assembly, the *Quebec Charter* has been elevated to the rank of a source of fundamental law. The interpretation of legislation must draw on its principles. The preliminary provision of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, states that the *Code*, as the *jus commune* of Quebec, must be interpreted in harmony with the *Quebec Charter*. Article 1376 C.C.Q. further stipulates that the provisions set out in the Book “Obligations” govern the State’s civil liability (see: *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Prud’homme v. Prud’homme*, [2002] 4 S.C.R. 663, 2002 SCC 85, at paras. 27-31).

21

The appellant still asserts the right to a remedy in the form of damages or its equivalent for complainants in Mr. Larocque’s position. The appellant’s argument is based on the belief that the enactment of the *Quebec Charter* fundamentally altered the traditional rules described above, rules that circumscribed the State’s liability for the discharge of its legislative function. The appellant argues that these rules no longer apply with the introduction of s. 49, since this provision authorizes awards for damages to remedy any unlawful act. A breach of the *Quebec Charter* constitutes such an unlawful act and is equivalent to a fault, as defined in the law of civil liability. On this point, the appellant draws our attention to the comments of Gonthier J. in *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345, in which

les règles de droit « établies et incontestables » qui définissent les droits constitutionnels des individus. Cependant, s’ils agissent de bonne foi et sans abuser de leur pouvoir eu égard à l’état du droit, et qu’après coup seulement leurs actes sont jugés inconstitutionnels, leur responsabilité n’est pas engagée. Autrement, l’effectivité et l’efficacité de l’action gouvernementale seraient exagérément contraintes. Les lois doivent être appliquées dans toute leur force et effet tant qu’elles ne sont pas invalidées. Ce n’est donc qu’en cas de comportement clairement fautif, de mauvaise foi ou d’abus de pouvoir que des dommages-intérêts peuvent être octroyés (*Crown Trust Co. c. The Queen in Right of Ontario* (1986), 26 D.L.R. (4th) 41 (C. div. Ont.)). [Je souligne.]

(Voir aussi : *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347.)

Dans le droit du Québec, dans les matières relevant de la compétence de l’Assemblée nationale, la *Charte québécoise* se trouve élevée au rang de source de droit fondamental. L’interprétation de la législation doit s’inspirer de ses principes. La disposition préliminaire du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, souligne d’ailleurs que ce dernier, à titre de droit commun du Québec, doit s’interpréter en harmonie avec elle. Enfin, l’art. 1376 C.c.Q. précise que les dispositions du livre « Des Obligations » régissent la responsabilité civile de l’État (voir : *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Prud’homme c. Prud’homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, 2002 CSC 85, par. 27-31).

L’appelante défend toujours son droit d’obtenir une réparation sous forme de dommages-intérêts ou équivalente pour des plaignants placés dans la situation de M. Larocque. La position de l’appelante repose sur la perception que la mise en vigueur de la *Charte québécoise* a modifié fondamentalement les règles traditionnelles décrites plus haut, qui encadreraient la responsabilité de l’État à l’égard de l’exercice de la fonction législative. Celles-ci ne trouveraient plus à s’appliquer dans la mise en œuvre de son art. 49 puisque cette disposition permettrait de demander des dommages-intérêts en réparation de tout acte illicite. Une violation de la *Charte québécoise* représenterait un acte illicite. Celui-ci s’assimilerait toujours à une faute au sens du droit de la responsabilité civile. À ce propos, on souligne les commentaires du juge Gonthier dans l’arrêt

he associates violations of the *Quebec Charter* with the standard of wrongful conduct as defined in the law of civil liability: “It is . . . clear that the violation of a right protected by the *Charter* is equivalent to a civil fault” (para. 120).

This Court has nevertheless adopted a more nuanced approach with respect to the relationship between the law of civil liability and public law. The Court recognizes that general principles of public law may fully impede the application of the *jus commune*’s civil liability regime or partially modify the rules for its application (*Prud’homme, supra*, at para. 31). In the case at bar, the rules governing the immunities attached to legislative and regulatory action are at odds with another principle, one that asserts that where a legislative or regulatory standard is incompatible with the *Quebec Charter*, the application of that standard constitutes a fault and may engage the liability of a public entity or its officials. The immunity rule excludes such an act from being considered a “fault”, to use the civil law term, or “negligent”, within the common law meaning.

Recourse to the civil liability regime to punish violations of the *Quebec Charter* does not oust those fundamental rules which serve to safeguard the free and effective discharge of the legislative function, subject to mechanisms currently in place for reviewing constitutionality. In this respect, immunity implies a necessary distinction between a fault or negligent act and one that is unlawful or invalid because it fails to comply with fundamental, constitutional or quasi-constitutional standards. By analogy, in the law of Crown liability, if upon judicial review an administrative decision is found to be unlawful, it does not necessarily follow that there is a fault giving rise to recourse in civil liability (R. A. Macdonald, “Jurisdiction, Illegality and Fault: An Unholy Trinity” (1985), 16 *R.G.D.* 69; *Québec (Procureur général) v. Deniso Lebel Inc.*, [1996] R.J.Q. 1821, at pp. 1836-37). In this context, the Court of Appeal correctly rejected the

*Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, sur l’assimilation des violations de la *Charte québécoise* à une norme de comportement fautive au sens du droit de la responsabilité civile : « . . . il est manifeste que la violation d’un droit protégé par la *Charte* équivaut à une faute civile . . . » (par. 120).

Notre Cour a adopté toutefois une position nuancée quant aux rapports entre le droit de la responsabilité civile et le droit public. Elle reconnaît que des principes généraux de droit public peuvent faire obstacle totalement à l’application du régime de droit commun en responsabilité civile ou en modifier partiellement les règles de fonctionnement (*Prud’homme*, précité, par. 31). Dans le présent cas, les règles gouvernant les immunités rattachées à l’action législative ou réglementaire font obstacle à la reconnaissance d’un principe voulant que l’incompatibilité d’une norme législative ou réglementaire avec la *Charte québécoise* permette de considérer les actes accomplis en application de cette norme comme fautifs et susceptibles d’entraîner la responsabilité d’une administration publique ou de ses fonctionnaires. La règle d’immunité interdit de les considérer comme des actes fautifs dans le vocabulaire du droit civil ou des « actes de négligence » au sens de la common law.

Le recours au régime de responsabilité civile pour sanctionner les violations de la *Charte québécoise* ne saurait faire abstraction de ces règles de base, qui visent à sauvegarder l’exercice libre et efficace de la fonction législative, en présence des formes actuelles de contrôle de constitutionnalité. À cet égard, le principe d’immunité implique une distinction nécessaire entre l’acte fautif ou « l’acte de négligence » et l’acte illégal ou invalide, en raison de sa non-conformité aux normes fondamentales, constitutionnelles ou quasi constitutionnelles. On remarquera d’ailleurs que, de manière analogue, en droit de la responsabilité de l’administration publique, le constat de l’illégalité d’une décision administrative, à la suite de l’exercice du pouvoir de contrôle judiciaire, n’équivaut pas nécessairement à celui de l’existence d’une faute donnant ouverture à un recours en responsabilité civile (R. A. Macdonald, « Jurisdiction, Illegality and Fault : An

22

23

appellant's arguments to the effect that a remedy in the form of damages should be awarded, either directly or through a retroactive award compelling the payment of back salary and benefits. Moreover, as the Court of Appeal concluded, ss. 77 and 80 of the *Act respecting the Communauté urbaine de Montréal* do not impose a general civil liability on the CUM in such cases. Rather, these provisions stipulate that when a municipal by-law is challenged and quashed, the municipality's elected officials and employees cannot be held personally liable. The municipality alone assumes responsibility.

C. *Appropriate Remedies in the Circumstances Surrounding the Appeal*

24

In addition to the issue of the availability of an award for damages in some form or other, the Tribunal's order would, if carried out, raise a number of uncertainties and difficulties warranting the Court of Appeal's intervention. The order is conditional in nature, and would have the complainant participate once again in a hiring process that has since changed. There is also the question of the monetary obligations it imposes, obligations that could be difficult to quantify. The order might also affect the rights of third parties who participated in that hiring process. Even in a best case scenario, carrying out this order might still have raised further legal disputes. It is difficult to see this order as an appropriate remedy consistent with the public interest within the meaning of s. 80 of the *Quebec Charter*.

25

However, the Court of Appeal should not have settled on a purely declaratory remedy either. The Court ruled that no [TRANSLATION] "order compelling the cessation of the infringement can be made, since there is no fault . . ." (para. 19). With respect, this position ignores the diversity and flexibility of remedies for enforcing fundamental rights. The restoration of these rights must not be reduced to

Unholy Trinity » (1985), 16 *R.G.D.* 69; *Québec (Procureur général) c. Deniso Lebel Inc.*, [1996] R.J.Q. 1821, p. 1836-1837). Dans ce contexte, la Cour d'appel a rejeté à bon droit les conclusions de l'appelante qui demandaient une réparation sous forme de dommages-intérêts directement ou par l'intermédiaire d'une condamnation rétroactive au paiement de salaires et d'avantages sociaux. Par ailleurs, comme l'a conclu la Cour d'appel, les art. 77 et 80 de la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* n'imposaient pas une responsabilité civile générale à la Communauté en pareil cas. Ces dispositions prévoyaient plutôt qu'en cas d'exercice d'un recours en cassation contre un règlement municipal et d'annulation de celui-ci, les élus et fonctionnaires municipaux n'encourraient aucune responsabilité personnelle, celle-ci ne pesant, le cas échéant, que sur l'organisme municipal.

C. *Les réparations appropriées dans les circonstances du pourvoi*

En plus de ce problème de recevabilité de conclusions en dommages-intérêts sous une forme ou une autre, l'ordonnance du Tribunal comportait des incertitudes et des difficultés d'exécution qui justifiaient aussi l'intervention de la Cour d'appel. Conçue sur le mode conditionnel, elle renvoyait le plaignant dans un système de recrutement que l'on savait modifié. Elle imposait potentiellement des obligations pécuniaires difficilement mesurables. Elle était susceptible d'affecter les droits de tiers qui auraient été visés par la procédure de recrutement. Au mieux, son exécution aurait pu exiger d'autres débats judiciaires. On concevrait difficilement qu'il s'agisse d'une réparation appropriée, tenant compte de l'intérêt public, au sens de l'art. 80 de la *Charte québécoise*.

Cependant, la Cour d'appel n'aurait pas dû s'arrêter à un redressement purement déclaratoire. Elle a jugé qu'aucune « ordonnance de faire cesser l'atteinte ne peut être prononcée parce qu'aucun acte fautif n'a été commis . . . » (par. 19). Avec égards, cette position oublie la diversité et la flexibilité des réparations possibles dans la mise en œuvre des droits fondamentaux. L'aménagement de ceux-ci

a choice between applying the general civil liability regime or rendering declaratory judgments that recognize the right but give it no practical effect. This approach is perhaps indicative of an undue focus upon a single, albeit important, question in the analysis of the issue of remedies under the *Quebec Charter*, that is, the issue of the question of the relationship between the law of civil liability in the *jus commune* and the fundamental freedoms guaranteed under the *Quebec Charter*.

Despite occasional disagreements over the appropriate means of redress, the case law of this Court, although the law is undoubtedly still in its early stages of development in this area, stresses the need for flexibility and imagination in the crafting of remedies for infringements of fundamental human rights (*Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3, 2003 CSC 62, at paras. 24-25 and 94). We should also not lose sight of the fact that enactments such as the *Quebec Charter* occasionally require intervention that is in no way related to the law of civil liability. It is sometimes necessary to put an end to actions or change practices or procedures that are incompatible with the *Quebec Charter* even where there is no fault within the meaning of the law of civil liability. The law of civil liberties may draw upon the law of civil liability where circumstances warrant. The law of delict does not set limits on the enforcement of the law of civil liberties. Thus, in the context of seeking appropriate recourse before an administrative body or a court of competent jurisdiction, the enforcement of this law can lead to the imposition of affirmative or negative obligations designed to correct or bring an end to situations that are incompatible with the *Quebec Charter*.

In the case at bar, the recognition of the right must be accompanied by a closely linked remedy, one that would prospectively correct the discrimination to which the appellant was subjected, that is, the discrimination resulting from the application of the hiring standards adopted by the CUM. A declaration of inoperability would at the very least mean that,

ne se réduit pas à un choix entre l'application du régime général de responsabilité civile et des jugements déclaratoires qui constatent le droit, mais ne permettent pas de lui donner un effet concret. Cette approche indique peut-être que l'analyse de cette question des réparations en vertu de la *Charte québécoise* a été trop centrée sur le seul problème, si important soit-il, des rapports entre le droit commun de la responsabilité civile et les garanties des libertés fondamentales.

Malgré des désaccords ponctuels sur les modalités des réparations appropriées, même si le droit n'est sans doute qu'aux premières étapes de son développement dans ce domaine, la jurisprudence de notre Cour a insisté sur la nécessité de la flexibilité et de la créativité dans la conception des réparations à accorder pour les atteintes aux droits fondamentaux de la personne (*Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62, par. 24-25 et 94). Il ne faut pas non plus oublier que des régimes législatifs comme la *Charte québécoise* exigent à l'occasion des interventions qui ne relèvent nullement du droit de la responsabilité civile. Il faut parfois mettre fin à des comportements ou modifier des usages ou des méthodes incompatibles avec la *Charte québécoise*, même en l'absence de faute au sens du droit de la responsabilité civile. Le droit des libertés civiles peut recourir au droit de la responsabilité civile, dans les conditions qui s'y prêtent. Le droit de la responsabilité délictuelle ne fixe pas pour autant les limites des applications du droit des libertés civiles. Ainsi, dans le cadre de l'exercice des recours appropriés devant les organismes ou les tribunaux compétents, la mise en œuvre de ce droit peut conduire à l'imposition d'obligations de faire ou de ne pas faire, destinées à corriger ou à empêcher la perpétuation de situations incompatibles avec la *Charte québécoise*.

Dans ce cas-ci, à la déclaration du droit devrait s'ajouter une forme de réparation étroitement liée à cette dernière, qui corrigerait pour l'avenir la discrimination dont l'appelant a été victime et qui découlait de l'application des normes d'embauche adoptées par la Communauté. Une déclaration d'inopposabilité signifie à tout le moins que, pour

in future, Mr. Larocque's application would have to be considered according to the by-law respecting the hiring of police officers currently in force at the City of Montréal, but without taking into account his hearing loss. This coupling of conclusions, one following logically from the other, could have been adopted by the Tribunal. Nothing in the *Quebec Charter* would prohibit this. Given the difficulties inherent in a recourse in damages and the problems posed by the retroactive nature of the decision, this conclusion would be, in the circumstances of this case, an appropriate measure of redress within the meaning of s. 80 of the *Quebec Charter*.

28

The hearing standard under the municipal by-law having been ruled inoperable against Mr. Larocque, I would add that it cannot be argued that the provincial by-law would apply to Mr. Larocque in the absence of a municipal by-law, as the municipal by-law has not been invalidated. As we have seen, this provincial by-law includes an exemption from the hearing standard, an exemption that the complainant would have qualified for at the time he applied for the position in question. As he did not withdraw this application, he reserved the right to this exemption, a situation which the Attorney General of Quebec does not contest.

#### VI. Conclusion

29

For these reasons, I would allow the appeal in part, adding to the Court of Appeal's disposition an order compelling the City of Montréal to reconsider Mr. Larocque's application in accordance with the rules for hiring police officers currently in force, but without taking into account his hearing loss. Given the outcome of this appeal, the appellant shall have its costs in this Court.

*Appeal allowed in part, with costs.*

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

*Solicitors for the respondent: Jalbert, Séguin, Caron, Montréal.*

l'avenir, la candidature de M. Larocque doit être examinée sans tenir compte de sa perte de capacité auditive conformément, par ailleurs, au règlement d'embauche des policiers maintenant en vigueur à la Ville de Montréal. Ce type de jonction de conclusions, dont l'une constitue une conséquence logique de l'autre, aurait pu être adopté par le Tribunal. Aucune disposition de la *Charte québécoise* ne l'interdit. Compte tenu des difficultés propres au recours en dommages-intérêts et des problèmes que poserait la rétroactivité de la décision, cette conclusion constitue la réparation appropriée dans les circonstances de cette affaire, au sens de l'art. 80 de la *Charte québécoise*.

Une fois l'application de la norme auditive prévue par le règlement municipal écartée quant à M. Larocque par la déclaration d'inopposabilité, j'ajoute que l'on ne saurait ici opposer à M. Larocque la teneur du règlement provincial en prétendant qu'il s'appliquerait alors en l'absence de règlement municipal, puisqu'il n'a pas été annulé. Tel qu'on l'a vu, ce règlement provincial comportait une exemption à l'application de la norme auditive, dont le plaignant bénéficiait lors du dépôt de sa candidature. Comme il ne l'a pas retirée, il conserverait alors le bénéfice de cette exemption, ce que ne conteste d'ailleurs pas le procureur général du Québec.

#### VI. Conclusion

Pour ces motifs, j'accueillerais en partie le pourvoi, pour ajouter au dispositif de l'arrêt de la Cour d'appel une conclusion ordonnant à la Ville de Montréal de réexaminer la candidature de M. Larocque, conformément aux règles d'embauche de ses policiers municipaux maintenant en vigueur, mais sans tenir compte de sa perte de capacité auditive. Vu le résultat de cet appel, j'accorderais à l'appelante ses dépens devant notre Cour.

*Pourvoi accueilli en partie, avec dépens.*

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

*Procureurs de l'intimée: Jalbert, Séguin, Caron, Montréal.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General  
of Quebec: Department of Justice, Sainte-Foy.*

*Solicitor for the intervener Tribunal des droits de  
la personne: François Aquin, Montréal.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général  
du Québec : Ministère de la Justice, Sainte-Foy.*

*Procureur de l'intervenant le Tribunal des droits  
de la personne : François Aquin, Montréal.*