

A-225-91

A-225-91

Her Majesty the Queen (*Appellant*) (*Defendant*)Sa Majesté la Reine (*appelante*) (*défenderesse*)

v.

c.

Walter Stanley Belczowski (*Respondent*) (*Plaintiff*)Walter Stanley Belczowski (*intimé*) (*demandeur*)INDEXED AS: *BELCZOWSKI v. CANADA (C.A.)*RÉPERTORIÉ: *BELCZOWSKI c. CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Desjardins JJ.A.—Edmonton, January 28; Ottawa, February 17, 1992.

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Desjardins, J.C.A.—Edmonton, 28 janvier; Ottawa, 17 février 1992.

*Constitutional law — Charter of Rights — Democratic rights — Convicts denied right to vote by Canada Elections Act, s. 51(e) — Whether disqualification justified by Charter, s. 1 — Application of test in R. v. Oakes — Test modified by subsequent case law — Test not misapplied by Trial Judge herein — Charter, s. 3 right to vote clearly worded, not requiring judicial interpretation — Right to vote going to legitimacy of free and democratic society, more in need of constitutional protection than other guaranteed rights — Legislative purpose of s. 51(e) considered — None apparent upon textual analysis — Crown arguing s. 51(e) having 3 objectives: (1) maintain sanctity of franchise; (2) preserve integrity of voting process; (3) sanction offenders — Alleged objectives symbolic, abstract — While legislation may legitimately have symbolic objective, Oakes test whether “pressing and substantial” — Doubtful symbolic objective can justify abrogation of constitutional rights — S. 51(e) not having objectives claimed for it — Arbitrary, unfair, based on irrational considerations — Over- and under-inclusiveness of provision — Failing proportionality test.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits démocratiques — L'art. 51e) de la Loi électorale du Canada supprime le droit de vote des détenus — Cette suppression est-elle justifiée en vertu de l'art. premier de la Charte? — Application du critère énoncé dans l'arrêt R. c. Oakes — Critère modifié par la jurisprudence subséquente — Le juge de première instance n'a pas mal appliqué le critère — Puisque le droit de vote garanti à l'art. 3 de la Charte est rédigé clairement, il ne requiert aucune interprétation judiciaire — Le droit de vote, qui touche à la légitimité d'une société libre et démocratique, nécessite une plus grande protection constitutionnelle que les autres droits garantis — Étude de l'objectif législatif de l'art. 51e) — L'analyse textuelle ne permet d'en attribuer aucun — La Couronne soutient que l'art. 51e) a trois objectifs: (1) sauvegarder le caractère sacré du droit de vote; (2) préserver l'intégrité du processus électoral; (3) imposer des sanctions aux contrevenants — Les objectifs allégués sont symboliques et abstraits — Bien qu'une disposition législative puisse légitimement avoir un objectif symbolique, le critère Oakes se rapporte à des préoccupations «urgentes et réelles» — Il est peu probable qu'un objectif symbolique puisse justifier la suppression d'un droit garanti par la Charte — L'art. 51e) ne possède pas les objectifs allégués — Il est arbitraire, injuste et fondé sur des considérations irrationnelles — La disposition est à la fois trop étroite et trop large — Elle ne satisfait pas au critère de proportionnalité.*

*Elections — Canada Elections Act, s. 51(e) providing penal institution inmates shall not vote at an election — Legislation held to infringe Charter, s. 3 in Gould — Whether disqualification justified by Charter, s. 1 — Right to vote going to foundation, legitimacy of democratic society — More in need of constitutional protection than other guaranteed rights — S. 51(e) bearing no logical relationship to objectives of other paragraphs — No legislative purpose apparent from textual analysis — Objective of preserving integrity of voting process unrelated to practicalities of convicts voting — Even Crown unclear as to s. 51(e)'s true objective — Legislation too broad, narrow to ensure decent, responsible citizenry — Holdover from time when thought, for security, administrative reasons, impossible convicts should vote — Right taken away in irrational pattern: those incarcerated on enumeration or voting day regardless of sentence.*

*Élections — L'art. 51e) de la Loi électorale du Canada prévoit que les détenus ayant commis un acte criminel sont inhabiles à voter lors d'une élection — La question de savoir si la disposition porte atteinte à l'art. 3 de la Charte a été tranchée dans l'arrêt Gould — La suppression est-elle justifiée en vertu de l'art. premier? — Le droit de vote touche au fondement et à la légitimité d'une société démocratique — Il nécessite une plus grande protection constitutionnelle que les autres droits garantis — L'art. 51e) n'a aucun lien logique avec les objectifs des autres alinéas — L'analyse textuelle ne permet d'attribuer aucun objectif législatif — L'objectif consistant à préserver l'intégrité du processus électoral n'a rien à voir avec l'aspect pratique du droit de vote des détenus — Même la Couronne ne connaît pas l'objectif véritable de l'art. 51e) — La disposition législative est à la fois trop large et trop étroite pour garantir un électorat honnête et responsable — Elle représente une relique du temps où on croyait que, pour des raisons pratiques, sécuritaires et administratives, il était impossible de permettre*

*Penitentiaries — Canada Elections Act, s. 51(e) disqualifying every penal institution inmate from voting at election — Infringing Charter, s. 3 right to vote — Whether justified by Charter, s. 1 — Question as to true objective of s. 51(e) — Objective of preserving integrity of voting process unrelated to practicalities of convicts voting: Crown not invoking administrative, security problems in justification of s. 51(e) — Depriving convicts of vote not ringing declaration of principle but invisible infringement of group's rights — As to objective of punishment, legislation unrelated to nature of conduct punished — Legislation historic holdover from time when thought impossible, for security reasons, convicts should vote — True objective to satisfy widely held stereotype of convicts as no-good, sub-human life form to be denied all rights.*

This was an appeal from a judgment of Strayer J. who granted declaratory relief and held that paragraph 51(e) of the *Canada Elections Act* was contrary to section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. This conflict of legislation has been, in any event, settled by the Federal Court of Appeal in *Attorney General of Canada v. Gould* which ruled that paragraph 51(e) cannot stand unless, by virtue of section 1 of the Charter, it is found to be a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society. An appeal to the Supreme Court of Canada was eventually dismissed. Therefore, the only issue for consideration by the Court was whether the disqualification of prisoners from the right to vote was justified by section 1 of the Charter.

*Held*, the appeal should be dismissed.

The classic statement of the criteria which must be satisfied for a limit to be reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society is that of the Supreme Court of Canada in *R. v. Oakes*. The test, which looks both to the means and to the ends of the infringing legislation, has been refined and slightly modified in two significant aspects. First, the requirement of a "pressing and substantial" objective for the legislation now applies less strictly to some categories of cases. Second, the proportionality test will itself vary somewhat, depending on the nature of the legislation and the kind of balancing of interests which Parliament had to do in enacting it. Since the right to vote in Charter, section 3 is cast in straightforward and unambiguous terms requiring no judicial interpretation, the Courts should have no difficulty in measuring legislation against them with a high degree of certainty. The requirement of a "pressing and substantial" objective is the appropriate measure to be used in examining the purpose of paragraph 51(e).

*aux détenus de voter — Le droit a été retiré de façon irrationnelle aux personnes détenues le jour du recensement ou du scrutin peu importe la durée de leur peine.*

*Pénitenciers — L'art. 51e) de la Loi électorale du Canada prévoit que les détenus ayant commis un acte criminel sont inhabiles à voter lors d'une élection — Il porte atteinte au droit de vote garanti à l'art. 3 de la Charte — Est-il justifié en vertu de l'art. premier? — La question porte sur l'objectif véritable de l'art. 51e) — L'objectif consistant à préserver l'intégrité du processus électoral n'a rien à voir avec l'aspect pratique du droit de vote des détenus: la Couronne n'invoque pas les difficultés en matière d'administration et de sécurité pour justifier l'art. 51e) — Priver les détenus de leur droit de vote n'est pas une déclaration de principe publique et retentissante, mais une atteinte imperceptible aux droits d'un groupe de personnes — Quant à l'objectif visant à sanctionner les contrevenants, la Loi n'a aucun lien avec la nature du comportement puni — La disposition représente une relique du temps où on croyait que, pour des raisons sécuritaires, il était impossible de permettre aux détenus de voter — L'objectif véritable vise à satisfaire un stéréotype largement répandu selon lequel les détenus représentent une forme de vie inférieure et nuisible à laquelle tous les droits devraient être enlevés.*

Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre d'un jugement déclaratoire du juge Strayer par lequel il a conclu que l'alinéa 51e) de la *Loi électorale du Canada* était contraire à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Quoi qu'il en soit, l'arrêt *Procureur général du Canada c. Gould* a résolu le conflit opposant ces lois en statuant que l'alinéa 51e) ne peut rester valide à moins que, en vertu de l'article premier de la Charte, on conclue qu'il constitue une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Cour suprême du Canada a ensuite rejeté l'appel. Par conséquent, la seule question est de savoir si la suppression du droit de vote des détenus est justifiée en vertu de l'article premier de la Charte.

*Arrêt*: l'appel devrait être rejeté.

Dans l'arrêt *R. c. Oakes*, la Cour suprême du Canada a formulé l'énoncé classique du critère auquel il faut satisfaire pour établir qu'une restriction est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Le critère, qui étudie à la fois les moyens et les fins de la disposition législative qui porte atteinte à un droit ou à une liberté, a été raffiné et légèrement modifié sur deux aspects importants. En premier lieu, l'exigence de l'objectif «urgent et réel» de la disposition législative a été atténuée dans certains cas. En deuxième lieu, le critère de proportionnalité variera quelque peu en fonction de la nature de la disposition législative et de la façon dont le Parlement a dû soupeser les intérêts en cause en adoptant cette disposition. Puisque le droit de vote garanti à l'article 3 de la Charte est rédigé dans des termes clairs et précis qui ne requièrent aucune interprétation judiciaire, les tribunaux devraient aisément et avec certitude pouvoir apprécier une disposition législative en fonction de ces droits. C'est en fonction de l'exigence d'un objectif se rapportant à des préoccupations «urgentes et réelles» qu'il faut étudier l'objectif de l'alinéa 51e).

The first step in applying the *Oakes* test to the impugned legislation is to ascertain if its objectives are of "sufficient importance to warrant overriding a constitutionally protected right or freedom". The right to vote, which goes to the very foundations and legitimacy of a free and democratic society, needs even more constitutional protection than most of the other guaranteed rights and freedoms. It is so firmly entrenched in our Constitution that, unlike other protected rights and freedoms, it is excluded from the override power afforded to Parliament and the legislatures by subsection 33(1) of the Charter. Section 51 of the *Canada Elections Act*, when read as a whole, seems to have a variety of disparate purposes. Paragraph (e) stands by itself, bearing no logical relationship to the objectives underlying the other paragraphs of the section. One cannot, upon a textual analysis of the section, assign any legislative purpose to paragraph 51(e). The three objectives invoked by the appellant, namely to affirm and maintain the sanctity of the franchise, to preserve the integrity of the voting process and to sanction offenders, are all symbolic and abstract. For example, the objective of preserving the integrity of the voting process has nothing to do with the practicalities of permitting prisoners to vote: the appellant conceded that administrative and security problems could not be invoked to justify paragraph 51(e). While legislation may legitimately have a purely symbolic objective, the question on the first branch of the *Oakes* test is not the legitimacy of the legislative purpose but its importance, that is to say whether it is "pressing and substantial". It is very doubtful whether a wholly symbolic objective can ever be sufficiently important to justify the abrogation of rights which are themselves so important and fundamental as to have been enshrined in our Constitution. The purely symbolic objective could not be characterized as pressing or substantial. Depriving convicts of the vote was not a ringing and unambiguous public declaration of principle but an almost invisible infringement of the rights of a group of persons. The operation of the legislation did nothing to support the view that its objectives were what the Crown alleges them to be. If the purpose was to ensure a decent and responsible citizenry, the legislation was both too broad and narrow. It is too broad in that the exclusion catches all kinds of offender: the person imprisoned for inability to pay a fine as well as the murderer. It is too narrow in that it fails to catch those who, from illness or incapacity, are institutionalized and unable to participate fully in the democratic process, and it also overlooks those who, through disinterest or distraction, do not so participate. With regard to the alleged objective of punishment, the legislation bears no discernible relationship to the quality or nature of the conduct being punished. The objectives advanced by the Crown in support of paragraph 51(e) are unacceptable; the latter represents nothing more than an historic holdover from the time when it was thought, for practical, security and administrative reasons, that it was simply impossible for convicts to vote. That ground has been abandoned by the Crown and would in any event be unsustainable under modern conditions. The true objective of paragraph 51(e) may have been to satisfy the widely held stereotype of the prison inmate as a no-good almost sub-human form of life to which

La première étape du critère *Oakes* consiste à s'assurer que les objectifs de la législation attaquée sont «suffisamment importants pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution». Le droit de vote, qui touche au fondement et à la légitimité mêmes d'une société libre et démocratique, nécessite une plus grande protection constitutionnelle que la plupart des autres droits et libertés garantis. Il est si fermement garanti par la Charte que, contrairement aux autres droits et libertés garantis, il n'est pas soumis à la clause dérogatoire accordée aux législatures au paragraphe 33(1) de la Charte. L'article 51 de la *Loi électorale du Canada*, lu dans son ensemble, semble comporter un ensemble d'objectifs disparates. L'alinéa e) se tient en lui-même, ne possédant aucun lien logique avec les objectifs soutenant les autres alinéas. L'étude textuelle de l'article ne permet pas d'attribuer un objectif législatif à l'alinéa 51e). Les trois objectifs invoqués par l'appelante, soit proclamer et sauvegarder le caractère sacré du droit de vote, préserver l'intégrité du processus électoral et imposer des sanctions aux contrevenants, sont tous symboliques et abstraits. Ainsi, l'objectif visant à préserver l'intégrité du processus électoral n'a rien à voir avec l'aspect pratique du droit de vote des détenus: l'appelante a admis l'impossibilité d'invoquer les difficultés en matière d'administration et de sécurité pour justifier l'alinéa 51e). Bien qu'une disposition législative puisse légitimement avoir un objectif purement symbolique, le premier volet du critère *Oakes* ne porte toutefois pas sur le caractère légitime de l'objectif législatif, mais sur son importance, c'est-à-dire que l'on doit se demander s'il se rapporte à des préoccupations «urgentes et réelles». Il est peu probable qu'un objectif complètement symbolique puisse être suffisamment important pour justifier la suppression de droits qui sont eux-mêmes à tel point importants et fondamentaux qu'ils ont été reconnus dans notre Constitution. L'objectif purement symbolique ne peut être qualifié d'urgent et réel. Priver les détenus de leur droit de vote n'est pas une déclaration de principe publique, retentissante et non équivoque, mais une atteinte à peine perceptible aux droits d'un groupe de personnes. L'effet de la Loi ne soutient en rien l'opinion que ses objectifs sont ceux allégués par la Couronne. Si l'objectif de la disposition est de garantir un électorat honnête et responsable, elle est à la fois trop large et trop étroite. Elle est trop large en ce que la suppression vise tous les contrevenants: ceux qui se retrouvent en prison en raison de leur incapacité de payer une amende autant que les meurtriers. Elle est trop étroite en ce qu'elle n'englobe pas ceux qui, pour cause de maladie ou d'incapacité, sont placés dans des institutions et sont incapables de participer pleinement au processus démocratique. De plus, elle néglige complètement ceux qui, en raison de leur indifférence ou de leur inattention, ne participent pas à ce processus. Au chapitre de l'objectif présumé de la sanction, la Loi n'a aucun lien perceptible avec le caractère ou la nature du comportement puni. Les objectifs invoqués par la Couronne à l'appui de l'alinéa 51e) sont inacceptables; celui-ci ne représente rien de plus qu'une relique du temps où on croyait que, pour des raisons pratiques, sécuritaires et administratives, il était tout simplement impossible de permettre aux détenus de voter. La Couronne a renoncé à ce moyen qui, de toute façon, ne saurait être

all rights should be indiscriminately denied. That was not an objective which would satisfy section 1 of the Charter.

The second branch of the *Oakes* test requires a three-stage examination of the means adopted by Parliament to attain the alleged ends. The impugned legislation fails at every stage. First, paragraph 51(e) is not rationally connected to the alleged objectives. The fact of being in prison is not, by any means, a sure or rational indication that the prisoner is not a decent or responsible citizen: fine defaulters and prisoners of conscience cannot be described as *ipso facto* indecent and irresponsible. Imprisonment bears no necessary connection to inability to participate fully in the democratic process and is not a safe or rational indicator that the prisoner should be further punished by being deprived of the right to vote as a consequence of his conduct. On the other hand, the legislation fails to exclude all manner of persons who are clearly not decent and responsible citizens, who are unwilling or unable to participate in the process, or whose conduct merits their being deprived of the franchise. It is not the imperfection of the application of paragraph 51(e) which is being here invoked but the imperfection of the text itself. Failing in all its alleged objectives, paragraph 51(e) is arbitrary, unfair and based on irrational considerations. Nor was the second branch of this part of the test, the requirement that the legislative measure impair the guaranteed right as little as possible, met. Not only was the right taken away altogether but, because of the very nature of the right to vote itself, it was taken away in an irregular and irrational pattern. Finally, paragraph 51(e) could not meet the third branch of the test which requires an examination of the proportionality between the effect of the legislation and its objectives. For reasons already suggested and even assuming the alleged objectives to be valid, paragraph 51(e) could not be characterized as a measured and proportionate means of achieving them with due regard for the importance of the rights taken away.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Elections Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 14(4)(e).  
*Canada Elections Act*, R.S.C., 1985, c. E-2, s. 51.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 3, 15.  
*Constitution Act, 1791*, 31 Geo. III, c. 31 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 3], s. XXIII.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

accueilli dans des circonstances contemporaines. Le véritable objectif de l'alinéa 51e) vise peut-être à satisfaire un stéréotype largement répandu selon lequel le détenu représente une forme de vie inférieure et nuisible à laquelle tous les droits devraient être enlevés sans distinction. Cela n'est pas un objectif qui justifierait l'application de l'article premier de la Charte.

Le deuxième volet du critère *Oakes* requiert l'étude en trois étapes des mesures adoptées par le Parlement pour atteindre les fins alléguées. La disposition législative litigieuse échoue à toutes les étapes. En premier lieu, l'alinéa 51e) ne possède pas de lien rationnel avec les objectifs allégués. Le fait d'être emprisonné n'est pas, en aucune façon, une indication sûre et rationnelle que le détenu est un citoyen malhonnête et irresponsable: les personnes qui font défaut de payer une amende et celles qui sont détenues pour des motifs de conscience ne peuvent être qualifiées, par le fait même, de citoyens malhonnêtes et irresponsables. La détention n'a aucun lien nécessaire avec l'incapacité de participer pleinement au processus démocratique et elle n'indique pas clairement et rationnellement que le détenu devrait être davantage puni par le retrait de son droit de vote comme conséquence de son comportement. D'autre part, la disposition législative omet d'exclure toutes les personnes qui, manifestement, sont malhonnêtes et irresponsables, qui ne désirent pas participer au processus ou en sont incapables, ou dont le comportement justifie la perte du droit de vote. Ce n'est pas l'imperfection de l'application de l'alinéa 51e) qu'on invoque ici, mais l'imperfection du texte lui-même. Échouant en ce qui concerne tous ses objectifs allégués, l'alinéa 51e) est arbitraire, injuste et fondé sur des considérations irrationnelles. Le deuxième volet de cette partie du critère, qui requiert que la mesure législative porte le moins possible atteinte au droit garanti, n'a pas lui non plus été respecté. Non seulement le droit a été retiré dans son ensemble, mais, en raison de la nature même du droit de vote lui-même, il a été retiré de façon injuste et irrationnelle. Enfin, l'alinéa 51e) n'a pas satisfait au troisième volet du critère qui consiste à étudier la proportionnalité entre les effets de la disposition législative et ses objectifs. Pour des motifs déjà formulés et même en supposant que les objectifs allégués soient valides, on ne peut pas considérer l'alinéa 51e) comme un moyen modéré et proportionnel de les atteindre compte tenu de l'importance des droits supprimés.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte constitutionnel de 1791*, 31 Geo. III, ch. 31 (R.-U.) [L.R.C. (1985), Appendice II, N<sup>o</sup> 3], art. XXIII.  
*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n<sup>o</sup> 44], art. 1, 3, 15.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.  
*Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. E-2, art. 51.  
*Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 14, art. 14(4)e).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## FOLLOWED:

*Gould v. Attorney General of Canada et al.*, [1984] 2 S.C.R. 124; (1984), 13 D.L.R. (4th) 485; 42 C.R. (3d) 88; 53 N.R. 394; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; (1990), 76 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 17,004; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483; [1991] 1 W.W.R. 577; (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 1; 91 CLLC 17,003.

## APPLIED:

*Attorney General of Canada v. Gould*, [1984] 1 F.C. 1133; (1984), 13 D.L.R. (4th) 485; 42 C.R. (3d) 88; 54 N.R. 232 (C.A.); *Re Hoogbruin et al. and Attorney-General of British Columbia et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 718; [1986] 2 W.W.R. 700; 70 B.C.L.R. 1 (C.A.); *Grondin v. Ontario (Attorney General)* (1988), 65 O.R. (2d) 427 (H.C.).

## CONSIDERED:

*Sauvé v. Canada (Attorney General)* (1988), 66 O.R. (2d) 234; 53 D.L.R. (4th) 595 (H.C.).

## REFERRED TO:

*R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295; (1985), 60 A.R. 161; 18 D.L.R. (4th) 321; [1985] 3 W.W.R. 481; 37 Alta. L.R. (2d) 97; 18 C.C.C. (3d) 385; 85 CLLC 14,023; 13 C.R.R. 64; 58 N.R. 81; *Jolivet and Barker and The Queen and Solicitor-General of Canada* (1983), 1 D.L.R. (4th) 604; 48 B.C.L.R. 121; 7 C.C.C. (3d) 431; 8 C.R.R. 5 (B.C.S.C.); *Lévesque v. Canada (Attorney General)*, [1986] 2 F.C. 287; (1985), 25 D.L.R. (4th) 184 (T.D.); *Gould v. Attorney General of Canada*, [1984] 1 F.C. 1119; (1984), 42 C.R. (3d) 78 (T.D.).

APPEAL from a judgment of the Trial Division, [1991] 3 F.C. 151; (1991), 5 C.R. (4th) 218; 42 F.T.R. 98 granting declaratory relief and holding that paragraph 51(e) of the *Canada Elections Act* was contrary to section 3 of the Charter. Appeal dismissed.

## COUNSEL:

*Terrence Joyce, Q.C.*, and *Meg Kinnear* for appellant (defendant).  
*Richard A. Stoppel* for respondent (plaintiff).

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS SUIVIES:

*Gould c. Procureur général du Canada et autre*, [1984] 2 R.C.S. 124; (1984), 13 D.L.R. (4th) 485; 42 C.R. (3d) 88; 53 N.R. 394; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; (1990), 76 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 17,004; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483; [1991] 1 W.W.R. 577; (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 1; 91 CLLC 17,003.

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Procureur général du Canada c. Gould*, [1984] 1 C.F. 1133; (1984), 13 D.L.R. (4th) 485; 42 C.R. (3d) 88; 54 N.R. 232 (C.A.); *Re Hoogbruin et al. and Attorney-General of British Columbia et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 718; [1986] 2 W.W.R. 700; 70 B.C.L.R. 1 (C.A.); *Grondin v. Ontario (Attorney General)* (1988), 65 O.R. (2d) 427 (H.C.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Sauvé v. Canada (Attorney General)* (1988), 66 O.R. (2d) 234; 53 D.L.R. (4th) 595 (H.C.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295; (1985), 60 A.R. 161; 18 D.L.R. (4th) 321; [1985] 3 W.W.R. 481; 37 Alta. L.R. (2d) 97; 18 C.C.C. (3d) 385; 85 CLLC 14,023; 13 C.R.R. 64; 58 N.R. 81; *Jolivet and Barker and The Queen and Solicitor-General of Canada* (1983), 1 D.L.R. (4th) 604; 48 B.C.L.R. 121; 7 C.C.C. (3d) 431; 8 C.R.R. 5 (C.S.C.-B.); *Lévesque c. Canada (procureur général)*, [1986] 2 C.F. 287; (1985), 25 D.L.R. (4th) 184 (1<sup>re</sup> inst.); *Gould c. Procureur général du Canada*, [1984] 1 C.F. 1119; (1984), 42 C.R. (3d) 78 (1<sup>re</sup> inst.).

APPEL contre un jugement déclaratoire rendu par la Section de première instance, [1991] 3 C.F. 151; (1991), 5 C.R. (4th) 218; 42 F.T.R. 98, dans lequel on a conclu que l'alinéa 51e) de la *Loi électorale du Canada* était contraire à l'article 3 de la Charte.  
Appel rejeté.

## AVOCATS:

*Terrence Joyce, c.r.*, et *Meg Kinnear* pour l'appelante (défenderesse).  
*Richard A. Stoppel* pour l'intimé (demandeur).

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant (defendant).  
*Brimacombe, Sanderman, Stroppel & Finlayson*,  
 Edmonton, for respondent (plaintiff).<sup>a</sup>

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HUGESSEN J.A.: This is an appeal from a judgment of Strayer J. in the Trial Division [[1991] 3 F.C. 151] wherein he granted declaratory relief and held that the provisions of the *Canada Elections Act*<sup>1</sup> disqualifying prison inmates from voting were contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

There were several issues before Strayer J. The respondent based his claim on both section 3 and section 15 of the Charter. The appellant denied that either of those sections was breached by the legislation and further pleaded that any infringement of Charter guaranteed rights was justified by section 1. The appellant also raised an issue in the Trial Division as to the nature of the relief sought.

In appeal, the issues have been greatly narrowed. Strayer J. did not accept the respondent's arguments based on section 15 and that part of the claim was not pursued before us. The Crown, for its part, abandoned in appeal its arguments as to the appropriateness of the remedy. In addition, while the Crown urged that the legislation did not run afoul of section 3 of the Charter, we did not call upon the respondent to answer on this point. There remains, thus, only the question of section 1 justification.

At the time the proceedings were commenced in the Trial Division, the relevant disqualification was found in paragraph 14(4)(e) of the *Canada Elections Act*.<sup>2</sup> By the time the case came to trial, the Revised Statutes of Canada, 1985, had come into effect and

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. E-2.

<sup>2</sup> R.S.C. 1970 (1st Suppl.), c. 14.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelante (défenderesse).  
*Brimacombe, Sanderman, Stroppel & Finlayson*,  
 Edmonton, pour l'intimé (demandeur).

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre d'un jugement déclaratoire du juge Strayer de la Section de première instance [[1991] 3 C.F. 151] par lequel il a conclu que les dispositions de la *Loi électorale du Canada*<sup>1</sup> qui rendent les détenus inhabiles à voter sont contraires à la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]].

Plusieurs questions ont été soumises au juge Strayer. L'intimé a appuyé sa demande sur les articles 3 et 15 de la Charte. L'appelante a nié que la disposition législative viole l'un ou l'autre de ces articles, et elle a également prétendu que toute atteinte aux droits garantis par la Charte était justifiée en vertu de l'article premier. L'appelante a également soulevé la question, devant la Section de première instance, de la nature de la réparation demandée.

En appel, on a considérablement limité les questions. Le juge Strayer n'a pas accueilli les prétentions de l'intimé fondées sur l'article 15, et, devant nous, cette partie de la demande n'a pas été reprise. Pour sa part, la Couronne a abandonné en appel ses prétentions portant sur le caractère approprié de la réparation. En outre, bien que la Couronne ait fait valoir que la disposition législative n'est pas incompatible avec l'article 3 de la Charte, nous n'avons pas demandé à l'intimé de répondre à cette prétention. Il ne reste donc à trancher que la question de la justification en vertu de l'article premier.

Au moment où les procédures ont été introduites devant la Section de première instance, la suppression du droit de vote en question se trouvait à l'alinéa 14(4)(e) de la *Loi électorale du Canada*.<sup>2</sup> Au moment de tenir le procès, les Lois révisées de 1985 étaient

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. E-2.

<sup>2</sup> S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 14.

the relevant exclusion, in identical terms, is now found in paragraph 51(e) of the *Canada Elections Act*.<sup>3</sup> Throughout his reasons and in the formal judgment, Strayer J. referred to the legislation in its current form, and it is convenient to do likewise here.

Section 51 of the *Canada Elections Act* reads as follows:

51. The following persons are not qualified to vote at an election and shall not vote at an election:

- (a) the Chief Electoral Officer;
- (b) the Assistant Chief Electoral Officer;
- (c) the returning officer for each electoral district during his term of office, except when there is an equality of votes on a recount, as provided in the Act;
- (d) every judge appointed by the Governor in Council other than a citizenship judge appointed under the *Citizenship Act*;

(e) every person undergoing punishment as an inmate in any penal institution for the commission of any offence;

(f) every person who is restrained of his liberty of movement or deprived of the management of his property by reason of mental disease; and

(g) every person who is disqualified from voting under any law relating to the disqualification of electors for corrupt or illegal practices. [Emphasis added.]

Sections 1 and 3 of the Charter read as follows:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

3. Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

As I indicated earlier we did not find it necessary to call on the respondent on the question as to whether or not paragraph 51(e) of the *Canada Elections Act* is in conflict with section 3 of the Charter. Not only are Strayer J.'s reasons on this point above reproach but the question is, in any event, foreclosed in this Court by our decision in *Attorney General of Canada v. Gould*.<sup>4</sup> In that case, Mahoney J.A., speaking for the majority of this Court, said at page 1139:

<sup>3</sup> *Supra*, note 1.

<sup>4</sup> [1984] 1 F.C. 1133 (C.A.).

déjà entrées en vigueur, et l'alinéa 51e) de la *Loi électorale du Canada*<sup>3</sup> énonce maintenant la même restriction dans des termes identiques. Tout au long de ses motifs, et dans le jugement formel, le juge Strayer a renvoyé à la disposition législative dans sa forme actuelle, et il convient d'en faire de même en l'espèce.

L'article 51 de la *Loi électorale du Canada* est ainsi libellé :

51. Les individus suivants sont inhabiles à voter à une élection et ne peuvent voter à une élection:

- a) le directeur général des élections;
- b) le directeur général adjoint des élections;
- c) le directeur du scrutin de chaque circonscription tant qu'il reste en fonctions, sauf en cas de partage des voix lors d'un recomptage, ainsi que le prévoit la présente loi;
- d) tout juge nommé par le gouverneur en conseil, à l'exception des juges de la citoyenneté nommés en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*;

e) toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire et y purgeant une peine pour avoir commis quelque infraction;

f) toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale;

g) toute personne inhabile à voter en vertu d'une loi relative à la privation du droit de vote pour manœuvres frauduleuses ou actes illégaux. [C'est moi qui souligne.]

Les articles 1 et 3 de la Charte sont ainsi libellés:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

Comme je l'ai mentionné précédemment, nous n'avons pas jugé nécessaire d'entendre l'intimé sur la question de savoir si l'alinéa 51e) de la *Loi électorale du Canada* porte atteinte à l'article 3 de la Charte.

Non seulement les motifs du juge Strayer à ce chapitre sont au-dessus de tout reproche, mais, de toute façon, nous ne pouvons plus traiter de cette question en raison de notre décision rendue dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Gould*.<sup>4</sup> À la page 1139

<sup>3</sup> Précité, note 1.

<sup>4</sup> [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.).

Paragraph 14(4)(e) [51(e)] plainly cannot stand unless, by virtue of section 1 of the Charter, it is found to be a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society. That is the serious issue to be tried. That is what the trial will be all about. [Emphasis added.]

An appeal to the Supreme Court of Canada<sup>5</sup> was dismissed in these terms:

We grant leave to appeal the decision of the Federal Court of Appeal rendered August 31, 1984.

In our view, however, this appeal fails. We generally share the views expressed by Mr. Justice Mahoney speaking for the majority of the Federal Court of Appeal. The appeal is accordingly dismissed.

This brings us to the question of whether or not the disqualification of prisoners from the right to vote is justified by section 1. The principles are well known and have been many times stated. The test is a two-stage one and looks both to the means and to the ends of the infringing legislation. The classic statement is in *R. v. Oakes*:<sup>6</sup>

To establish that a limit is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society, two central criteria must be satisfied. First, the objective, which the measures responsible for a limit on a Charter right or freedom are designed to serve, must be "of sufficient importance to warrant overriding a constitutionally protected right or freedom": *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, at p. 352. The standard must be high in order to ensure that objectives which are trivial or discordant with the principles integral to a free and democratic society do not gain s. 1 protection. It is necessary, at a minimum, that an objective relate to concerns which are pressing and substantial in a free and democratic society before it can be characterized as sufficiently important.

<sup>5</sup> *Gould v. Attorney General of Canada et al.*, [1984] 2 S.C.R. 124, Dickson C.J. The *Gould* case is too often overlooked by those who like to criticize our judicial system for its inability to react quickly when necessary. The matter was heard in the Trial Division on Tuesday and Wednesday, August 28 and 29, 1984, with judgment rendered the latter day. The appeal to this Court was heard on Thursday, August 30, 1984, and judgment rendered the following day. On the next following judicial day, September 4, 1984, (Monday, September 3, 1984, being the Labour Day holiday) the application for leave to appeal and the appeal itself were heard and disposed of in the Supreme Court of Canada.

<sup>6</sup> [1986] 1 S.C.R. 103, at pp. 138, 139 and 140, Dickson C.J.

de cet arrêt, le juge Mahoney, J.C.A., se prononçant au nom de la majorité de cette Cour, a dit:

L'alinéa 14(4)(e) [51e)] ne peut manifestement rester valide à moins que l'on puisse conclure, en vertu de l'article 1 de la Charte, qu'il constitue une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. C'est la question sérieuse à trancher sur laquelle toute l'instruction portera. [C'est moi qui souligne.]

La Cour suprême du Canada<sup>5</sup> a rejeté un appel dans les termes suivants:

Nous accordons l'autorisation de pourvoi à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale en date du 31 août 1984.

À notre avis, toutefois, ce pourvoi échoue. Nous partageons globalement le point de vue exprimé par le juge Mahoney au nom de la majorité en Cour d'appel fédérale. Le pourvoi est par conséquent rejeté.

Cela nous amène à la question de savoir si la suppression du droit de vote des détenus est justifiée en vertu de l'article premier. Les principes, énoncés à maintes reprises, sont bien connus. Le critère se divise en deux étapes et il étudie à la fois les moyens et les fins de la disposition législative qui porte atteinte à un droit ou à une liberté. L'arrêt *R. c. Oakes*<sup>6</sup> formule l'énoncé classique:

Pour établir qu'une restriction est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, il faut satisfaire à deux critères fondamentaux. En premier lieu, l'objectif que visent à servir les mesures qui apportent une restriction à un droit ou à une liberté garantis par la Charte, doit être «suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution»: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, à la p. 352. La norme doit être sévère afin que les objectifs peu importants ou contraires aux principes qui constituent l'essence même d'une société libre et démocratique ne bénéficient pas de la protection de l'article premier. Il faut à tout le moins qu'un objectif se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles dans une

<sup>5</sup> *Gould c. Procureur général du Canada et autre*, [1984] 2 R.C.S. 124, motifs du juge en chef Dickson. L'affaire *Gould* est trop souvent négligée par ceux qui cherchent à critiquer l'incapacité de notre système judiciaire à réagir rapidement lorsque nécessaire. L'affaire a été entendue par la Section de première instance les mardi et mercredi 28 et 29 août 1984, et un jugement a été rendu ce dernier jour. L'appel devant cette Cour a été entendu le jeudi 30 août 1984, et un jugement a été rendu le jour suivant. La demande d'autorisation d'appel, et l'appel lui-même, ont été entendus et tranchés par la Cour suprême du Canada le jour judiciaire suivant, soit le 4 septembre 1984, (le lundi 3 septembre 1984 étant le jour de la Fête du travail).

<sup>6</sup> [1986] 1 R.C.S. 103, aux p. 138, 139 et 140, motifs du juge en chef Dickson.



Second, once a sufficiently significant objective is recognized, then the party invoking s. 1 must show that the means chosen are reasonable and demonstrably justified. This involves "a form of proportionality test": *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, at p. 352. Although the nature of the proportionality test will vary depending on the circumstances, in each case courts will be required to balance the interests of society with those of individuals and groups. There are, in my view, three important components of a proportionality test. First, the measures adopted must be carefully designed to achieve the objective in question. They must not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations. In short, they must be rationally connected to the objective. Second, the means, even if rationally connected to the objective in this first sense, should impair "as little as possible" the right or freedom in question: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, at p. 352. Third, there must be a proportionality between the effects of the measures which are responsible for limiting the *Charter* right or freedom, and the objective which has been identified as of "sufficient importance".

With respect to the third component, it is clear that the general effect of any measure impugned under s. 1 will be the infringement of a right or freedom guaranteed by the *Charter*; this is the reason why resort to s. 1 is necessary. The inquiry into effects must, however, go further. A wide range of rights and freedoms are guaranteed by the *Charter*, and an almost infinite number of factual situations may arise in respect of these. Some limits on rights and freedoms protected by the *Charter* will be more serious than others in terms of the nature of the right or freedom violated, the extent of the violation, and the degree to which the measures which impose the limit trench upon the integral principles of a free and democratic society. Even if an objective is of sufficient importance, and the first two elements of the proportionality test are satisfied, it is still possible that, because of the severity of the deleterious effects of a measure on individuals or groups, the measure will not be justified by the purposes it is intended to serve. The more severe the deleterious effects of a measure, the more important the objective must be if the measure is to be reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society.

The *Oakes* test has been refined and slightly modified with the passage of time in two significant respects. In the first place, it appears now that the requirement of the "pressing and substantial" objective for the legislation has been slackened somewhat for some categories of cases. The comments of McIn-

société libre et démocratique, pour qu'on puisse le qualifier de suffisamment important.

En deuxième lieu, dès qu'il est reconnu qu'un objectif est suffisamment important, la partie qui invoque l'article premier doit alors démontrer que les moyens choisis sont raisonnables et que leur justification peut se démontrer. Cela nécessite l'application d'«une sorte de critère de proportionnalité»: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, à la p. 352. Même si la nature du critère de proportionnalité pourra varier selon les circonstances, les tribunaux devront, dans chaque cas, soupeser les intérêts de la société et ceux de particuliers et de groupes. À mon avis, un critère de proportionnalité comporte trois éléments importants. Premièrement, les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question. Elles ne doivent être ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles. Bref, elles doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif en question. Deuxièmement, même à supposer qu'il y ait un tel lien rationnel, le moyen choisi doit être de nature à porter «le moins possible» atteinte au droit ou à la liberté en question: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, à la p. 352. Troisièmement, il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantis par la *Charte* et l'objectif reconnu comme «suffisamment important».

Quant au troisième élément, il est évident que toute mesure attaquée en vertu de l'article premier aura pour effet général de porter atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte*; d'où la nécessité du recours à l'article premier. L'analyse des effets ne doit toutefois pas s'arrêter là. La *Charte* garantit toute une gamme de droits et de libertés à l'égard desquels un nombre presque infini de situations peuvent se présenter. La gravité des restrictions apportées aux droits et libertés garantis par la *Charte* variera en fonction de la nature du droit ou de la liberté faisant l'objet d'une atteinte, de l'ampleur de l'atteinte et du degré d'incompatibilité des mesures restrictives avec les principes inhérents à une société libre et démocratique. Même si un objectif est suffisamment important et même si on a satisfait aux deux premiers éléments du critère de proportionnalité, il se peut encore qu'en raison de la gravité de ses effets préjudiciables sur des particuliers ou sur des groupes, la mesure ne soit pas justifiée par les objectifs qu'elle est destinée à servir. Plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Avec le temps, le critère *Oakes* a été raffiné et légèrement modifié sur deux aspects importants. En premier lieu, il semble maintenant que l'exigence de l'objectif «urgent et réel» de la disposition législative soit quelque peu atténuée dans certains cas. Les commentaires du juge McIntyre dans l'arrêt *Andrews c.*

tyre J. in *Andrews v. Law Society of British Columbia*,<sup>7</sup> although dissenting on the question of section 1 justification, seem to have found favour:

In *Oakes*, it was held that to override a *Charter* guaranteed right the objective must relate to concerns which are "pressing and substantial" in a free and democratic society. However, given the broad ambit of legislation which must be enacted to cover various aspects of the civil law dealing largely with administrative and regulatory matters and the necessity for the Legislature to make many distinctions between individuals and groups for such purposes, the standard of "pressing and substantial" may be too stringent for application in all cases. To hold otherwise would frequently deny the community-at-large the benefits associated with sound social and economic legislation. In my opinion, in approaching a case such as the one before us, the first question the Court should ask must relate to the nature and the purpose of the enactment, with a view to deciding whether the limitation represents a legitimate exercise of the legislative power for the attainment of a desirable social objective which would warrant overriding constitutionally protected rights. [Emphasis added.]

Second, there has been a recognition that the proportionality test will itself vary somewhat, depending on the nature of the legislation and the kind of balancing of interests which Parliament itself may have been called upon to do in enacting it:

The approach to be followed in weighing whether a law constitutes a reasonable limit to a *Charter* right has been stated on many occasions beginning with *R. v. Oakes*, *supra*, and I need merely summarize it here. The onus of justifying a limitation to a *Charter* right rests on the parties seeking to uphold the limitation. The starting point of the inquiry is an assessment of the objectives of the law to determine whether they are sufficiently important to warrant the limitation of the constitutional right. The challenged law is then subjected to a proportionality test in which the objective of the impugned law is balanced against the nature of the right, the extent of its infringement and the degree to which the limitation furthers other rights or policies of importance in a free and democratic society.

This balancing task, as the Court recently stated in *United States of America v. Cotroni*, [1989] 1 S.C.R. 1469, at pp. 1489-90, should not be approached in a mechanistic fashion. For, as was there said, "While the rights guaranteed by the *Charter* must be given priority in the equation, the underlying values must be sensitively weighed in a particular context against other values of a free and democratic society sought to be promoted by the legislature." Indeed, early in the development of the balancing test, Dickson C.J. underlined that "Both in articulating the standard of proof and in describing the criteria comprising the proportionality requirement the Court has

<sup>7</sup> [1989] 1 S.C.R. 143, at p. 184.

*Law Society of British Columbia*<sup>7</sup>, même s'il était dissident sur la question de la justification en vertu de l'article premier, semblent avoir remporté la faveur:

Dans l'arrêt *Oakes*, on a décidé que pour justifier la suppression d'un droit garanti par la *Charte*, l'objectif doit se rapporter à des préoccupations «urgentes et réelles» dans une société libre et démocratique. Cependant, étant donné la vaste portée des mesures législatives qui doivent être adoptées pour répondre à divers aspects du droit civil qui se rapportent dans une large mesure à des questions administratives et réglementaires, et compte tenu de la nécessité que la législature établisse de nombreuses distinctions entre les individus et les groupes à ces fins, il est possible que la norme des préoccupations «urgentes et réelles» soit trop stricte pour s'appliquer dans tous les cas. Prétendre le contraire aurait souvent pour effet de priver l'ensemble de la collectivité des bénéfices liés à une loi socio-économique juste. À mon avis, en abordant une affaire comme celle qui nous est soumise, la première question que devrait se poser le tribunal doit porter sur la nature et l'objet de la mesure législative en vue de décider si la restriction constitue un exercice légitime du pouvoir législatif visant à réaliser un objectif social souhaitable qui justifierait la suppression de droits garantis par la Constitution. [C'est moi qui souligne.]

En deuxième lieu, on a reconnu que le critère de proportionnalité varierait quelque peu en fonction de la nature de la disposition législative et de la façon dont le Parlement lui-même a dû soupeser les intérêts en cause en adoptant cette disposition:

La méthode qu'il faut suivre pour déterminer si une loi impose une limite raisonnable à un droit reconnu par la *Charte* a été énoncée à maintes reprises, à commencer par l'arrêt *R. c. Oakes*, précité, et il suffit simplement que je la résume ici. L'obligation de justifier la limite imposée à un droit reconnu par la *Charte* incombe aux parties qui veulent la maintenir. Le point de départ de l'analyse consiste à évaluer les objectifs de la loi pour déterminer s'ils sont suffisamment importants pour justifier la limitation du droit garanti par la Constitution. La loi contestée est ensuite assujettie à un critère de proportionnalité où l'objectif de cette loi est soupesé en fonction de la nature du droit, de l'étendue de sa violation et de la mesure dans laquelle la limite apportée favorise d'autres droits ou politiques importants dans une société libre et démocratique.

Comme la Cour l'a récemment affirmé dans l'arrêt *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469, aux pp. 1489 et 1490, il faut, en effectuant cette évaluation, éviter de recourir à une méthode mécaniste. En effet, comme on l'a dit dans cet arrêt, «Bien qu'il faille accorder la priorité dans l'équation aux droits garantis par la *Charte*, les valeurs sous-jacentes doivent être, dans un contexte particulier, évaluées délicatement en fonction d'autres valeurs propres à une société libre et démocratique que le législateur cherche à promouvoir». D'ailleurs, au début de la formulation de ce critère d'évaluation, le juge en chef Dickson a souligné que «Tant dans son

<sup>7</sup> [1989] 1 R.C.S. 143, à la p. 184.

been careful to avoid rigid and inflexible standards"; see *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at pp. 768-69. Speaking specifically on s. 15 in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, at p. 198, I thus ventured to articulate the considerations to be borne in mind:

The degree to which a free and democratic society such as Canada should tolerate differentiation based on personal characteristics cannot be ascertained by an easy calculus. There will rarely, if ever, be a perfect congruence between means and ends, save where legislation has discriminatory purposes. The matter must, as earlier cases have held, involve a test of proportionality. In cases of this kind, the test must be approached in a flexible manner. The analysis should be functional, focussing on the character of the classification in question, the constitutional and societal importance of the interests adversely affected, the relative importance to the individuals affected of the benefit of which they are deprived, and the importance of the state interest.

I should add that by state interest, here I include not only those where the state itself is, in the words of the majority in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 994, "the singular antagonist", typically prosecuting crime, but also where the state interest involves "the reconciliation of claims of competing individuals or groups or the distribution of scarce . . . resources". I shall have more to say about this later.

(*McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, at pages 280-281, La Forest J.)

As in *McKinney*, it is important in considering the issues raised by a case like the present to note that judicial evaluation of the state's interest will differ depending on whether the state is the "singular antagonist" of the person whose rights have been violated, as it usually will be where the violation occurs in the context of the criminal law, or whether it is instead defending legislation or other conduct concerned with "the reconciliation of claims of competing individuals or groups or the distribution of scarce government resources". See *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 994. In the former situation, the courts will be able to determine whether the impugned law or other government conduct is the "least drastic means" for the achievement of the state interest with a considerable measure of certainty, given their familiarity with the values and operation of the criminal justice system and the judicial system generally. As this Court has noted in *Irwin Toy*, however, the same degree of certainty may not be achievable in the latter situation.

élaboration de la norme de preuve que dans sa description des critères qui comprennent l'exigence de proportionnalité, la Cour a pris soin d'éviter de fixer des normes strictes et rigides»; voir l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, aux pp. 768 et 769. Traitant précisément de l'art. 15 dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, à la p. 198, j'ai alors entrepris d'énoncer les considérations qu'il faut avoir à l'esprit:

Il n'est pas facile de vérifier jusqu'à quel point une société libre et démocratique comme le Canada devrait tolérer la différenciation fondée sur des caractéristiques personnelles. Il y aura rarement, si jamais il peut y en avoir, de correspondance parfaite entre les moyens et les fins sauf si la loi a des objectifs discriminatoires. Comme il ressort de décisions antérieures, un critère de proportionnalité doit jouer. Dans des cas comme celui-ci, le critère doit être abordé d'une manière souple. L'analyse devrait être pratique et porter sur la nature de la classification en question, l'importance des intérêts lésés sur les plans de la Constitution et de la société, l'importance relative que revêt pour les individus touchés l'avantage dont ils sont privés et l'importance de l'intérêt de l'État.

Je devrais ajouter que par intérêt de l'État, j'inclus ici non seulement les cas où l'État lui-même est, pour reprendre les propos de la Cour à la majorité dans l'arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la p. 994, «l'adversaire singulier» qui poursuit habituellement les criminels, mais également ceux où l'intérêt de l'État comprend la «conciliation de revendications contraires de groupes ou d'individus ou la répartition de ressources . . . limitées». Je m'étendrai davantage sur ce point plus loin.

(*McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, aux pages 280 et 281, motifs du juge La Forest.)

Comme je l'ai souligné dans l'arrêt *McKinney*, il est important dans l'examen des questions soulevées par une affaire comme celle-ci de souligner que l'appréciation judiciaire de l'intérêt de l'État diffèrera selon que l'État est «l'adversaire singulier» de la personne dont les droits ont été violés, comme ce sera habituellement le cas lorsque la violation se produit dans le contexte du droit criminel, ou selon qu'il cherche plutôt à défendre une loi ou une autre conduite portant sur «la conciliation de revendications contraires de groupes ou d'individus ou la répartition de ressources gouvernementales limitées»: voir l'arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la p. 994. Dans le premier cas, les tribunaux pourront déterminer avec un certain degré de certitude si la loi contestée ou toute autre conduite gouvernementale fait appel aux «moyens les moins radicaux» pour atteindre l'objectif de l'État, compte tenu de leur connaissance des valeurs et du fonctionnement du système de justice criminel et du système judiciaire en général. Cependant, comme notre Cour l'a souligné dans l'arrêt *Irwin Toy*, il ne sera peut-être pas possible d'atteindre le même degré de certitude dans le second cas.

(*Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483, at pages 521-522, La Forest J.)

The appellant argues that Strayer J. erred and misapplied the test, as laid down in *Stoffman* and *McKinney*, *supra*, when he held that the government here was indeed in the position of “singular antagonist” to the respondent. This is how the appellant’s argument is stated:

In the case at bar, the State is neither the singular antagonist nor is the context criminal law. Rather, this is a case in which the legislature must balance the competing claims of inmates to vote with the claims of society at large to preserve the sanctity of the franchise and to sanction offenders for violating the social contract.

(Memorandum of fact and law of the Deputy Attorney General of Canada, page 23.)

I do not agree.

While it is true that the disqualification of prisoners from the right to vote is not strictly speaking a part of the criminal law, it is, in my view, far more analogous to legislation for dealing with and punishing criminals than to the kind of social legislation mentioned by La Forest J. in the above quotations. In disputes centered around compulsory retirement (*Stoffman* and *McKinney*, *supra*), or the rights of non-citizens to practice law (*Andrews*, *supra*), or even the control of advertising directed to children (*Irwin Toy*), it is relatively simple to identify competing groups each of which constitutes only a part of the body politic. To say, however, as the appellant does in the above quoted extract, that the legislation, here under review, balances the claims of the respondent with those of “society at large”, is surely to say no more than that the state, which represents the latter, has interests directly opposed to those targeted by the impugned legislation. This is surely most nearly comparable to the case where the state, representing society at large, decrees that certain types of conduct are forbidden and prosecutes with a view to punishing those who breach the proscription.

(*Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483, aux pages 521 et 522, motifs du juge La Forest.)

L’appelante prétend que le juge Strayer a commis une erreur et qu’il a mal appliqué le critère énoncé dans les arrêts *Stoffman* et *McKinney*, précités, en concluant qu’en l’espèce le gouvernement était effectivement l’«adversaire singulier» de l’intimé. L’appelante formule ainsi sa prétention:

[TRADUCTION] En l’espèce, l’État n’est pas l’adversaire singulier, et nous ne sommes pas dans un contexte de droit criminel. Au contraire, il s’agit d’un cas où la législature doit concilier des revendications contraires, soit celle des détenus à voter et celle de la société en général à sauvegarder le caractère sacré du droit de vote et à imposer des sanctions à ceux qui ont violé le contrat social.

(Exposé des faits et du droit du sous-procureur général du Canada, page 23)

Je ne suis pas d’accord.

Bien qu’il soit exact que la suppression du droit de vote des détenus ne relève pas, strictement parlant, du droit criminel, elle est, à mon avis, beaucoup plus près de la législation qui vise le traitement des criminels et leur punition que de la législation sociale mentionnée par le juge La Forest dans les citations précédentes. Lorsqu’un litige met en cause la retraite obligatoire (les arrêts *Stoffman* et *McKinney*, précités), ou le droit des personnes qui n’ont pas la citoyenneté de pratiquer le droit (l’arrêt *Andrews*, précité), ou même le contrôle de la publicité destinée aux enfants (l’arrêt *Irwin Toy*), il est assez simple de reconnaître les groupes opposés, dont chacun ne constitue qu’une partie du corps politique. Toutefois, comme le fait l’appelante dans l’extrait cité précédemment, que la disposition législative à l’étude en l’espèce soupèse les revendications de l’intimé, et ceux de la «société en général», cela revient certainement à dire que l’État, qui représente ce dernier groupe, a des intérêts diamétralement opposés à ceux visés par la disposition attaquée. Cette situation se compare certainement de très près au cas où, au nom de la société en général, l’État décrète l’interdiction de certains types de comportements et tente des poursuites en vue de punir ceux qui ne respectent pas cette interdiction.

What is more, the right to vote in section 3 of the Charter (and the kindred rights set out in sections 4 and 5) are cast in straightforward and unambiguous terms singularly amenable to judicial interpretation. Indeed, it might be more accurate to state that they require no interpretation at all. The courts should have no difficulty in measuring legislation against them with a high degree of certainty and it is very difficult to see how such legislation could raise any question of reconciliation of competing claims or the distribution of limited resources.

For these reasons I am of opinion that this case is far more closely analogous to *Oakes* than to *Andrews*. Accordingly, it is also my view that the requirement of a "pressing and substantial" objective is the appropriate measure to be used in examining the purpose of paragraph 51(e).

I turn now to the application of the *Oakes* test itself. The first step is to ascertain if the objectives of the impugned legislation are of "sufficient importance to warrant overriding a constitutionally protected right or freedom".<sup>8</sup> It is significant in this connection to note the rather special status of the constitutionally protected right which is here in issue. The framers of the Charter recognized that the right to vote, going as it does to the very foundations and legitimacy of a free and democratic society, is, if anything, even more in need of constitutional protection than most of the other guaranteed rights and freedoms, no matter how important the latter may be. The point was well put in the Court of Appeal of British Columbia:<sup>9</sup>

By way of preface it is to be noted that the right to vote is a democratic right so strongly entrenched in the Charter that unlike the fundamental freedoms set out in s. 2, and the legal rights set forth in ss. 7 to 15, it is not subject to the override clause afforded the Legislature by s. 33(1). Accordingly, subject only to obvious exclusions such as minors or mental incompetents, the right to vote is firmly entrenched in our Constitution.

<sup>8</sup> *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 352, Dickson J.

<sup>9</sup> *Re Hoogbruin et al. and Attorney-General of British Columbia et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 718, at p. 720.

De plus, le droit de vote garanti à l'article 3 de la Charte (et les droits analogues énoncés aux articles 4 et 5) sont rédigés dans des termes clairs et précis qui se prêtent singulièrement à l'interprétation judiciaire. En fait, il serait peut-être plus exact de dire qu'ils ne requièrent aucune interprétation. Les tribunaux devraient aisément et avec certitude pouvoir apprécier une disposition législative en fonction de ces droits, et il est très difficile de voir comment une telle législation pourrait soulever des questions de conciliation de revendications contraires ou de répartition de ressources limitées.

Pour ces motifs, je suis d'avis que l'affaire dont nous sommes saisis se rapproche beaucoup plus de l'affaire *Oakes* que de l'affaire *Andrews*. Par conséquent, je suis également d'avis que c'est en fonction de l'exigence d'un objectif se rapportant à des préoccupations «urgentes et réelles» qu'il faut étudier l'objectif de l'alinéa 51e).

J'en arrive maintenant à l'application du critère *Oakes* lui-même. La première étape consiste à s'assurer que les objectifs de la législation attaquée sont «suffisamment importants pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution»<sup>8</sup>. À cet égard, il y a lieu de souligner le statut plutôt particulier du droit garanti par la Constitution, en litige en l'espèce. Les auteurs de la Charte ont reconnu que le droit de vote, qui touche au fondement et à la légitimité mêmes d'une société libre et démocratique, nécessite peut-être une plus grande protection constitutionnelle que la plupart des autres droits et libertés garantis, quelle que soit l'importance de ces derniers. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique<sup>9</sup> s'est très bien exprimée à cet égard:

[TRADUCTION] À titre de préambule, il importe de souligner que le droit de vote est un droit démocratique si fermement garanti par la Charte que, contrairement aux libertés fondamentales énoncées à l'article 2 et aux garanties juridiques énoncées aux articles 7 à 15, il n'est pas soumis à la clause dérogatoire accordée aux législatures au paragraphe 33(1). Par conséquent, sous la seule réserve des restrictions évidentes visant notamment les mineurs ou les incapables, le droit de vote est solidement reconnu par notre Constitution.

<sup>8</sup> *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 352, motifs du juge Dickson.

<sup>9</sup> *Re Hoogbruin et al. and Attorney-General of British Columbia et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 718, à la p. 720.

It was echoed by the Ontario High Court in *Grondin v. Ontario (Attorney General)*:<sup>10</sup>

The right to vote has been guaranteed to every Canadian citizen by s. 3 of the Charter. If a limitation on such a fundamental aspect of democracy had been contemplated by those who framed our constitution, I am of the view that such a limitation could have been specifically provided for and made infinitely clear. By way of comparison, the exclusion of prisoners from the franchise is specifically sanctioned by the Fourteenth Amendment to the United States Constitution. In contrast, however, the right to vote is so firmly entrenched in the Canadian Charter that, unlike other protected rights and freedoms, it is excluded from the override power afforded to parliament and the legislature by s. 33(1) of the Charter.

What then is the objective or legislative purpose of paragraph 51(e)? Certainly it is not immediately apparent and does not leap from the page on a reading of the section as a matter of first impression. Indeed, section 51, when read as a whole, seems to have a variety of disparate purposes.

For convenience I reproduce paragraphs (a) to (g):

**51. . . .**

(a) the Chief Electoral Officer;

(b) the Assistant Chief Electoral Officer;

(c) the returning officer for each electoral district during his term of office, except when there is an equality of votes on a recount, as provided in the Act;

(d) every judge appointed by the Governor in Council other than a citizenship judge appointed under the *Citizenship Act*;

(e) every person undergoing punishment as an inmate in any penal institution for the commission of any offence;

(f) every person who is restrained of his liberty of movement or deprived of the management of his property by reason of mental disease; and

(g) every person who is disqualified from voting under any law relating to the disqualification of electors for corrupt or illegal practices.

The objective of the exclusions mentioned in paragraphs (a), (b) and (c) seems obviously to be to guarantee the fairness of the electoral process. To adopt a sporting analogy, the referee, umpire and linesmen are not to take part in the game.

<sup>10</sup> (1988), 65 O.R. (2d) 427, at p. 430, Bowlby J.

La Haute Cour de l'Ontario a fait écho à ces commentaires dans l'arrêt *Grondin v. Ontario (Attorney General)*<sup>10</sup>:

[TRADUCTION] Le droit de vote est garanti à tous les citoyens canadiens à l'article 3 de la Charte. Si les auteurs de notre Constitution avaient envisagé l'imposition d'une restriction sur un aspect aussi fondamental de la démocratie, je suis d'avis que cette restriction aurait pu être expressément prévue et précisée avec soin. À titre de comparaison, le Quatorzième amendement de la Constitution des États-Unis prévoit expressément la suppression du droit de vote des détenus. Par contraste, toutefois, le droit de vote est si fermement garanti dans la Charte canadienne que, contrairement aux autres droits et libertés garantis, il n'est pas assujéti au pouvoir de dérogation accordé au Parlement et aux législatures au paragraphe 33(1) de la Charte.

Quel est donc l'objectif ou l'intention législative de l'alinéa 51e)? Il n'est certainement pas immédiatement évident et il ne saute pas aux yeux à la lecture de l'article. En fait, l'article 51, lu dans son ensemble, semble comporter un ensemble d'objectifs disparates.

Pour plus de commodité, je reproduis les alinéas a) à g):

**51. . . .**

a) le directeur général des élections;

b) le directeur général adjoint des élections;

c) le directeur du scrutin de chaque circonscription tant qu'il reste en fonctions, sauf en cas de partage des voix lors d'un recomptage, ainsi que le prévoit la présente loi;

d) tout juge nommé par le gouverneur en conseil, à l'exception des juges de la citoyenneté nommés en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*;

e) toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire et y purgeant une peine pour avoir commis quelque infraction;

f) toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale;

g) toute personne inhabile à voter en vertu d'une loi relative à la privation du droit de vote pour manœuvres frauduleuses ou actes illégaux.

Les suppressions mentionnées aux alinéas a), b) et c) semblent évidemment viser à garantir l'équité du processus électoral. S'il était question de sport, je dirais que l'arbitre, le juge et les juges de ligne ne peuvent prendre part à la compétition.

<sup>10</sup> (1988), 65 O.R. (2d) 427, à la p. 430, motifs du juge Bowlby.

The objective of the exclusion in paragraph (*d*) is quite different. It is aimed not at the fairness of elections but at the appearance of impartiality and freedom from partisanship of those who are called upon to decide disputes between the state and its citizens. <sup>a</sup>

Paragraph (*f*), by contrast, seems to have for its purpose a guarantee of an absolute minimum of intellectual capacity in those who exercise the franchise. <sup>b</sup>

Finally, paragraph (*g*) is manifestly a punitive provision attaching to past conduct related to the electoral process itself.

What are we to make of paragraph (*e*) which is located in the middle of this list? It seems to bear no logical relationship to the objectives underlying paragraphs (*a*), (*b*) and (*c*) nor to that underlying paragraph (*d*). It equally cannot today share a common purpose with paragraph (*f*), although it may well be the case that historically, and before the advent of proxy and mail votes, it was thought to be simply impossible that anyone deprived of his liberty of movement, for whatever reason, would be physically able to cast a vote. Finally, there may be a superficial resemblance between the objectives of paragraphs (*e*) and (*g*) although it should be noted that the latter exclusion is expressly framed in terms of fitting the punishment to the crime in a way that is wholly absent from the former. <sup>c</sup>

In my view, and based solely upon a textual analysis of the section, one cannot, with confidence, assign any legislative purpose to paragraph 51(*e*). The appellant, however, asserts, based on the opinion evidence given at trial by a professor of political science, that the paragraph has three objectives as follows: <sup>d</sup>

- (a) to affirm and maintain the sanctity of the franchise in our democracy;
- (b) to preserve the integrity of the voting process; and
- (c) to sanction offenders.

The appellant adopts these objectives and expands on them in the following manner. <sup>e</sup>

The objective of maintaining the sanctity of the franchise is based on the need for a liberal democracy to have a "decent and responsible citizenry" which will voluntarily abide by the laws, or at any rate most <sup>f</sup>

L'objectif de la suppression énoncée à l'alinéa (*d*) est tout à fait différent. Il vise non pas à maintenir l'équité des élections, mais plutôt à préserver l'apparence d'impartialité et à faire en sorte que ceux qui sont appelés à trancher des litiges opposant l'État et ses citoyens sont libres de tout sectarisme politique.

L'alinéa (*f*), par contraste, semble viser à garantir la capacité intellectuelle minimale absolue de ceux qui exercent un droit de vote. <sup>b</sup>

Enfin, l'alinéa (*g*) est manifestement une disposition punitive sanctionnant un comportement antérieur relié au processus électoral lui-même.

Qu'en est-il de l'alinéa (*e*) qui se trouve au milieu de cette liste? Il ne semble posséder aucun lien logique avec les objectifs soutenant les alinéas (*a*), (*b*) et (*c*) ou même (*d*). De même, il ne peut aujourd'hui partager un objectif commun avec l'alinéa (*f*), bien que, historiquement, et avant l'avènement du vote par procuration et du vote par correspondance, il se peut très bien qu'on ait cru simplement impossible qu'une personne privée de sa liberté de mouvement pour une quelconque raison soit physiquement capable de voter. Enfin, il existe peut-être une ressemblance superficielle entre les objectifs des alinéas (*e*) et (*g*), bien qu'on doive souligner que la suppression énoncée dans ce dernier alinéa est expressément rédigée en vue d'adapter la punition au crime d'une façon qui fait totalement défaut au premier alinéa. <sup>c</sup>

À mon avis, et compte tenu de la seule étude textuelle de l'article, on ne peut, avec certitude, attribuer un objectif législatif à l'alinéa 51(*e*). L'appelante, toutefois, soutient, en s'appuyant sur le témoignage d'opinion donné au procès par un professeur de sciences politiques, que l'alinéa vise les trois objectifs suivants: <sup>d</sup>

- a) proclamer et sauvegarder le caractère sacré du droit de vote dans notre démocratie;
- b) préserver l'intégrité du processus électoral;
- c) imposer des sanctions aux contrevenants

L'appelante reprend ces objectifs en les développant de la façon suivante. <sup>e</sup>

L'objectif visant à sauvegarder le caractère sacré du droit de vote est fondé sur le besoin, dans une société libérale, d'avoir des «citoyens honnêtes et responsables» qui respectent volontairement les lois, <sup>f</sup>

of them. The views of Van Camp J. in *Sauvé v. Canada (Attorney General)*<sup>11</sup> are quoted with approval:

However, it seems to me that Parliament was justified in limiting the right to vote with the objective that a liberal democratic regime requires a decent and responsible citizenry. Such a regime requires that the citizens obey voluntarily; the practical efficacy of laws relies on the willing acquiescence of those subject to them. The state has a role in preserving itself by the symbolic exclusion of criminals from the right to vote for the lawmakers. So also, the exclusion of the criminal from the right to vote reinforces the concept of a decent responsible citizenry essential for a liberal democracy.

The objective of preserving the integrity of the voting process has nothing to do with the practicalities of permitting prisoners to vote: the appellant concedes that administrative and security problems cannot be invoked to justify paragraph 51(e).

(Parenthetically, it should be noted here that the appellant has effected a remarkable *volte-face* on this point. One of the principal grounds of the vigorous defence that was raised in *Gould v. Canada, supra*, was precisely the security and administrative problems that allegedly would arise if inmate voting were permitted.<sup>12</sup> It also seems to have been relied on in other cases dealing with prisoners' right to vote.<sup>13</sup> That it has now been abandoned lends some credence to the view that the Crown itself does not know what the true objective of paragraph 51(e) really is.)

In any event the Crown's present position is that one of the purposes of disqualifying prisoners is to ensure that only those who can truly participate in the democratic process should be allowed to cast ballots. Prisoners being isolated from society at large, and being temporarily removed from the local communities and constituencies of which other voters form part, cannot participate fully in the debate, discussion

ou à tout le moins, la plupart d'entre elles. On a cité en l'approuvant l'opinion suivante du juge Van Camp formulée dans l'arrêt *Sauvé v. Canada (Attorney General)*<sup>11</sup>:

<sup>a</sup> [TRADUCTION] Toutefois, il me semble que le Parlement était justifié de restreindre le droit de vote puisque le régime démocratique libéral exige des citoyens honnêtes et responsables. Un tel régime requiert que les citoyens obéissent volontairement; l'efficacité pratique des lois repose sur l'observation volontaire de ceux qui y sont assujettis. L'État contribue à son maintien en retirant symboliquement aux criminels le droit de voter pour ceux qui ont le pouvoir de légiférer. Par la même occasion, la suppression du droit de vote des criminels affermit le concept des citoyens honnêtes et responsables essentiel à une démocratie libérale.

<sup>b</sup> L'objectif visant à préserver l'intégrité du processus électoral n'a rien à voir avec l'aspect pratique du droit de vote des détenus: l'appelante admet l'impossibilité d'invoquer les difficultés en matière d'administration et de sécurité pour justifier l'alinéa 51e.

<sup>c</sup> (À titre de parenthèse, mentionnons ici que l'appelante a effectué une remarquable *volte-face* à ce chapitre. Un des principaux moyens appuyant la défense vigoureuse opposée dans l'affaire *Gould c. Canada*, précitée, portait précisément sur les difficultés en matière d'administration et de sécurité qui, prétendait-on, seraient créées si l'on permettait aux détenus de voter<sup>12</sup>. On semble avoir invoqué ce moyen également dans d'autres cas où le droit de vote des détenus était en cause<sup>13</sup>. Que ce moyen ait été abandonné ajoute foi à l'opinion selon laquelle la Couronne elle-même ne connaît pas vraiment l'objectif véritable de l'alinéa 51e)).

<sup>d</sup> De toute façon, la Couronne soutient que l'un des objectifs de la suppression du droit de vote des détenus est de faire en sorte que seuls ceux pouvant vraiment participer au processus démocratique puissent déposer leur bulletin de vote. Les détenus, tenus à l'écart de la société en général et temporairement retirés des communautés locales et des circonscriptions dont font partie les autres électeurs, ne peuvent

<sup>11</sup> (1988), 66 O.R. (2d) 234 (H.C.), at p. 238.

<sup>12</sup> See the reasons for judgment of the Trial Division, [1984] 1 F.C. 1119, at p. 1125.

<sup>13</sup> See *Jolivet and Barker and The Queen and Solicitor-General of Canada* (1983), 1 D.L.R. (4th) 604 (B.C.S.C.), Taylor J.; *Lévesque v. Canada (Attorney General)*, [1986] 2 F.C. 287 (T.D.), Rouleau J.

<sup>11</sup> (1988), 66 O.R. (2d) 234 (H.C.), à la p. 238.

<sup>12</sup> Voir les motifs du jugement de la Section de première instance, [1984] 1 C.F. 1119, à la p. 1125.

<sup>13</sup> Voir *Jolivet and Barker and The Queen and Solicitor-General of Canada* (1983), 1 D.L.R. (4th) 604 (C.S.C.-B.), motifs du juge Taylor; *Lévesque c. Canada (procureur général)*, [1986] 2 C.F. 287 (1<sup>re</sup> inst.), motifs du juge Rouleau.



and interchange which are essential to the democratic process.

Finally, the objective of sanctioning offenders is said to arise from the state's legitimate interest in punishing those who disobey the law and in expressing collective disapproval of deliberate actions in breach of the social contract.

In his reasons for judgment, Strayer J. subjected each of these alleged objectives to rigorous and searching analysis. He concluded that objectives (a) and (b) could not realistically be seen as the purpose of paragraph 51(e) and were, in any event, not sufficiently serious to justify deprivation of a Charter guaranteed right. Objective (c), sanction or punishment, he found to be more plausible and not invalid in and of itself.

The appellant takes issue with the manner in which Strayer J. approached the first branch of the *Oakes* test, asserting that it is not proper to isolate each alleged objective and consider them individually one by one. Rather, it is said, a Court should look at the alleged objectives comprehensively and determine whether together and in combination they are sufficiently serious. Without saying that Strayer J. was wrong, I am quite content to adopt the approach suggested; I find, however, that in the present case it gives but cold comfort to the Crown.

Viewed together and collectively, the most striking point about the alleged objectives of paragraph 51(e) is that they are all symbolic and abstract. The appellant admits as much, but maintains that this fact does not prevent them from being legitimate objectives for legislation. With respect, it seems to me that this misses the mark. It is, of course, true that legislation may legitimately have a purely symbolic objective. The question on the first branch of the *Oakes* test, however, is not the legitimacy of the legislative purpose but rather its importance, that is to say whether it is "pressing and substantial". For my part, I must say that I have very serious doubts whether a wholly symbolic objective can ever be sufficiently important to justify the taking away of rights which are themselves so important and fundamental as to have been

participer pleinement au débat, à la discussion et aux échanges qui sont essentiels au processus démocratique.

a Enfin, on prétend que l'objectif consistant à imposer des sanctions aux contrevenants est fondé sur l'intérêt légitime de l'État à punir ceux qui ne respectent pas la loi et à exprimer la désapprobation collective envers des gestes délibérés visant à violer le contrat social.

b Dans les motifs de son jugement, le juge Strayer a soumis chacun de ces objectifs allégués à une analyse rigoureuse et minutieuse. Il a statué qu'on ne pouvait, avec réalisme, conclure que l'alinéa 51e) poursuivait les objectifs a) et b), et que, de toute façon, ceux-ci n'étaient pas suffisamment importants pour justifier la perte d'un droit garanti par la Charte. Il a toutefois conclu que l'objectif c), qui porte sur la sanction ou la punition, était plus plausible et qu'il n'était pas invalide en lui-même.

c L'appelante conteste la façon dont le juge Strayer a étudié le premier volet du critère *Oakes*, affirmant qu'il ne convient pas d'isoler chaque objectif allégué et de les étudier séparément. Au contraire, affirme-t-on, la Cour doit les étudier dans leur ensemble et déterminer si, collectivement et conjointement, ils sont suffisamment importants. Sans conclure à l'erreur du juge Strayer, je ne demande pas mieux que d'adopter la manière proposée; toutefois, j'estime qu'en l'espèce, cela n'est qu'une piètre consolation pour la Couronne.

d L'élément le plus frappant des prétendus objectifs de l'alinéa 51e), étudiés ensemble et collectivement, est qu'ils sont tous symboliques et abstraits. L'appelante l'admet, mais elle soutient qu'ils n'en demeurent pas moins des objectifs légitimes d'une mesure législative. Avec égards, il me semble que cette prétention frappe à faux. Il est vrai qu'une disposition législative peut légitimement avoir un objectif purement symbolique. Le premier volet du critère *Oakes* ne porte toutefois pas sur le caractère légitime de l'objectif législatif, mais sur son importance, c'est-à-dire que l'on doit se demander s'il se rapporte à des préoccupations «urgentes et réelles». Pour ma part, je dois dire que je doute sérieusement qu'un objectif complètement symbolique puisse être suffisamment important pour justifier la suppression de droits qui

enshrined in our Constitution. To accept symbolism as a legitimate reason for the denial of Charter rights seems to me to be a course fraught with danger. Even on the lower test of a "desirable social objective" suggested in *Andrews*, I would have thought that such objective would have to translate into some real intended benefit and not merely some abstract or symbolic notion. To adopt the other course would, it seems to me, expose us to Voltaire's famous jibe that the English had executed Admiral Byng on his own quarterdeck "pour encourager les autres".<sup>14</sup>

Assuming, however, for the sake of argument, that a purely symbolic objective may be sufficiently serious in some circumstances, it is my view that it cannot be so in this case. Depriving prisoners of the vote is not a ringing and unambiguous public declaration of principle. On the contrary it is an almost invisible infringement of the rights of a group of persons who, as long as they remain inside the walls are, to our national disgrace, almost universally unseen and unthought of. If, as I think, therefore, the alleged symbolic objective is one whose symbolism is lost on the great majority of citizens, it is impossible to characterize that objective as pressing or substantial.

I would also note, in considering the alleged objectives of paragraph 51(e) collectively, that to conclude that they are indeed the purposes which Parliament had in mind in adopting the legislation requires an act of faith. I have already indicated that there is nothing in the text of the legislation itself to give any clue to its purpose. I would now add that the operation of the legislation does nothing to support the view that its objectives are what the Crown alleges them to be. If the purpose is to ensure a decent and responsible citizenry, the legislation is both too broad and narrow. It is too broad in that the exclusion catches not only the crapulous murderer but also the fine defaulter who is in prison for no better reason than his inability to pay. The same is true of the alleged objective relating to the integrity of the process: paragraph 51(e) catches those who are serving

<sup>14</sup> Candide (1759).

sont eux-mêmes à tel point importants et fondamentaux qu'ils ont été reconnus dans notre Constitution. Il me semble bien dangereux d'admettre le symbolisme à titre de motif légitime de la suppression de droits garantis par la Charte. Même au chapitre du critère moins exigeant de «l'objectif social souhaitable» proposé dans l'arrêt *Andrews*, j'aurais cru qu'un tel objectif devrait se traduire en un véritable avantage espéré et non seulement en une notion abstraite ou symbolique. Adopter l'autre voie nous exposerait, il me semble, au fameux sarcasme de Voltaire selon lequel les Anglais avaient exécuté l'amiral Byng sur sa propre plage arrière «pour encourager les autres»<sup>14</sup>.

Tout en présumant, toutefois, pour le plaisir de la discussion, qu'un objectif purement symbolique peut être suffisamment important dans certaines circonstances, je suis d'avis qu'en l'espèce, ce ne peut être le cas. Priver les détenus de leur droit de vote n'est pas une déclaration de principe publique, retentissante et non équivoque. Au contraire, il s'agit d'une atteinte à peine perceptible aux droits d'un groupe de personnes qui, aussi longtemps qu'elles demeurent détenues, sont une honte nationale, presque universellement laissées pour compte et oubliées. Si, par conséquent, comme je le pense, le symbolisme du prétendu objectif échappe à la grande majorité des citoyens, on ne peut caractériser cet objectif d'urgent et réel.

Je soulignerais également, en étudiant collectivement les objectifs de l'alinéa 51e), qu'il faut un acte de foi pour conclure que le Parlement avait effectivement ces objectifs à l'esprit quand il a adopté la disposition législative. J'ai déjà mentionné que rien dans le libellé de la Loi lui-même ne fournit d'indice sur cet objectif. J'ajouterais maintenant que l'effet de la Loi ne soutient en rien l'opinion que ses objectifs sont ceux allégués par la Couronne. Si l'objectif de la disposition est de garantir un électorat honnête et responsable, elle est à la fois trop large et trop étroite. Elle est trop large en ce que la suppression vise non seulement l'auteur d'un meurtre crapuleux, mais aussi celui qui se retrouve en prison simplement parce qu'il est incapable de payer une amende. Il en est de même de l'objectif visant l'intégrité du processus: l'alinéa 51e) englobe ceux qui purgent des

<sup>14</sup> Candide (1759).

their sentences in an open prison setting where they live in the midst of their communities; it fails to catch those who, from illness or incapacity, are institutionalized and unable to participate fully in the democratic process. It also, as Strayer J. rightly pointed out, entirely overlooks those who through disinterest or distraction do not so participate. Finally, with regard to the alleged objective of punishment, the legislation bears no discernible relationship to the quality or nature of the conduct being punished. Indeed, on a reading of the text of paragraph 51(e), it is difficult not to conclude that, if it is imposing punishment, such punishment is for imprisonment rather than for the commission of an offence.

In this latter respect, it is interesting to note that paragraph 51(e) differs starkly from its earliest Canadian ancestor, being section XXIII of the *Constitutional Act, 1791* [31 Geo. III, c. 31 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 3]]:

XXIII. And be it also enacted by the Authority aforesaid, That no Person shall be capable of voting at any Election of a Member to serve in such Assembly, in either of the said Provinces, or of being elected at any such Election, who shall have been attainted for Treason or Felony in any Court of Law within any of his Majesty's Dominions, or who shall be within any Description of Persons disqualified by any Act of the Legislative Council and Assembly of the Province, assented to by his Majesty, his Heirs or Successors.

A denial of the right to vote for persons convicted of treason or felony can readily be understood as a punishment for those crimes. A similar denial imposed only on those who are actually in prison looks more like a consequence of that condition than a sanction for the conduct which brought it about in the first place.

Given the foregoing comments, I am not prepared to accept the objectives advanced by the Crown in support of paragraph 51(e). Indeed, it seems to me far more likely, as I have suggested earlier, that the legislation represents nothing more than an historic holdover from the time when it was thought, for practical, security and administrative reasons, that it was quite simply impossible that prisoners should vote. As I have indicated that ground has now been abandoned by the Crown and would in any event be unsustainable in modern conditions. An examination of Sched-

peines d'emprisonnement dans un établissement ouvert, là où ils vivent au sein de leurs collectivités, sans atteindre cependant ceux qui, pour cause de maladie ou d'incapacité, sont placés dans des institutions et sont incapables de participer pleinement au processus démocratique. De plus, comme le juge Strayer l'a souligné à juste titre, il néglige complètement ceux qui, en raison de leur indifférence ou de leur inattention, ne participent pas à ce processus. Enfin, au chapitre de la sanction envisagée, la Loi n'a aucun lien perceptible avec le caractère ou la nature du comportement puni. En fait, à la lecture du libellé de l'alinéa 51e), on ne peut que conclure que, s'il vise à imposer une punition, celle-ci porte sur l'emprisonnement plutôt que sur la perpétration d'une infraction.

À cet égard, il est intéressant de remarquer l'énorme différence entre l'alinéa 51e) et son ancêtre canadien, soit l'article XXIII de l'*Acte constitutionnel de 1791* [31 Geo. III, ch. 31 (R.-U.) [L.R.C. (1985), Appendice II, No. 3]]:

XXIII. Et il est aussi statué par la dite autorité, que personne ne pourra voter à aucune élection d'un membre qui doit servir dans telle Assemblée dans l'une ou l'autre des dites Provinces ou être élue à aucune telle élection, qui aura été atteint de trahison ou de félonie dans aucune cour de Loi d'aucun des Territoires de sa Majesté, ou qui sera dans aucune description de personnes rendues incapables par aucun acte du conseil législatif et de l'Assemblée de la Province, approuvé par sa Majesté, ses héritiers ou successeurs.

Le retrait du droit de vote aux personnes déclarées coupables de trahison ou de félonie peut facilement être vu comme la sanction de ces crimes. Cette déchéance imposée seulement à ceux qui sont effectivement détenus semble être plus une conséquence de cet état que la sanction du comportement qui en est responsable.

Compte tenu de ces observations, je ne peux accepter les objectifs invoqués par la Couronne à l'appui de l'alinéa 51e). En fait, il me semble beaucoup plus vraisemblable, comme j'ai dit précédemment, que la Loi représente rien de plus qu'une relique du temps où on croyait que, pour des raisons pratiques, sécuritaires et administratives, il était tout simplement impossible de permettre aux détenus de voter. Comme j'ai déjà mentionné, la Couronne a renoncé à ce moyen qui, de toute façon, ne saurait être accueilli dans des circonstances contemporaines.

ule II to the *Canada Elections Act*, and of its detailed provisions for permitting voting by service personnel, public servants and veterans, in circumstances where it was once thought impossible to conduct a poll, demonstrates the invalidity of such a justification for the exclusion.

Alternatively, and far less commendably, it would appear to me that the true objective of paragraph 51(e) may be to satisfy a widely held stereotype of the prisoner as a no-good almost sub-human form of life to which all rights should be indiscriminately denied. That, it need hardly be said, is not an objective which would satisfy section 1 of the Charter.

This brings me to the second branch of the *Oakes* test which requires a three-stage examination of the means adopted by Parliament to attain the alleged ends. In my view, and for reasons which have already been suggested in the examination of the objectives, this legislation fails at every stage.

First, there is the requirement that paragraph 51(e) be rationally connected to the alleged objectives. It is not. The fact of being in prison is not, by any means, a sure or rational indication that the prisoner is not a decent and responsible citizen. I have already mentioned fine defaulters who shockingly constituted a huge proportion of our prison population. By no means can they be described as *ipso facto* indecent and irresponsible. It is also not impossible in our society for persons to be in prison for reasons of conscience and I doubt that as a society we feel that such persons are not decent and responsible whatever else we might think of them.

By the same token, and for the reasons indicated, imprisonment bears no necessary connection to inability to participate fully in the democratic process and is not, in and of itself, a safe or rational indicator that the prisoner should be further punished by being deprived of his vote as a consequence of the conduct which has led to his being in prison.

L'étude de l'Annexe II de la *Loi électorale du Canada* et de ses dispositions précises permettant aux personnel des forces canadiennes, aux fonctionnaires et aux anciens combattants de voter dans des circonstances où l'on a déjà cru qu'il serait impossible de tenir un scrutin, démontre que cette justification de la déchéance contestée ne saurait tenir.

Subsidiairement, et beaucoup moins louablement, il m'apparaît que le véritable objectif de l'alinéa 51e) vise peut-être à satisfaire un stéréotype largement répandu selon lequel le détenu représente une forme de vie inférieure et nuisible à laquelle tous les droits devraient être enlevés sans distinction. Cela, il va de soi, n'est pas un objectif qui justifierait l'application de l'article premier de la Charte.

Cela m'amène au deuxième volet du critère *Oakes* qui requiert l'étude en trois étapes des mesures adoptées par le Parlement pour atteindre les fins alléguées. Je suis d'avis, pour les motifs déjà formulés dans mon étude des objectifs, que la disposition législative litigieuse échoue à toutes les étapes.

En premier lieu, l'alinéa 51e) doit avoir un lien rationnel avec les objectifs en question. Ce n'est pas le cas. Le fait d'être emprisonné n'est pas, en aucune façon, une indication sûre et rationnelle que le détenu est un citoyen malhonnête et irresponsable. J'ai déjà mentionné les personnes qui font défaut de payer une amende et qui, il est révoltant, constituent une proportion énorme de notre population carcérale. En aucune façon ces gens ne doivent être qualifiés, par le fait même, de citoyens malhonnêtes et irresponsables. Il n'est également pas impossible, dans notre société, que des personnes soient détenues pour des motifs de conscience, et je doute que, comme société, nous jugions ces personnes malhonnêtes et irresponsables, indépendamment de ce que nous pouvons penser d'elles à d'autres égards.

D'ailleurs, et pour les motifs mentionnés, la détention n'a aucun lien nécessaire avec l'incapacité de participer pleinement au processus démocratique et, en soi, elle n'indique pas clairement et rationnellement que le détenu devrait être davantage puni par le retrait de son droit de vote comme conséquence des actions qui l'ont conduit en prison.

On the other side of the coin of rational connection is the fact that the legislation fails to exclude all manner of persons who are clearly not decent and responsible citizens, who are unwilling or unable to participate in the process, or whose conduct merits their being deprived of the franchise. To this the appellant counters that imperfection of application does not invalidate the law: if many, or even most criminals go uncaught and unpunished, that does not make the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] any less valid. With respect, it appears to me that the argument is specious. It is not the imperfection of the application of paragraph 51(e) which is being here invoked but the imperfection of the text itself. The *Criminal Code* proscribes and punishes all crimes and criminals even if the police and the courts do not; paragraph 51(e), even if perfectly applied, would still fail dismally in all its alleged objectives. In short, and to recall the words of *Oakes*, paragraph 51(e) is arbitrary, unfair and based on irrational considerations.

There is little that need to be said of the second branch of this part of the test which requires that the legislative measure impair the guaranteed right as little as possible. I would only note that, not only is the right taken away altogether, but, because of the very nature of the right to vote itself, it is taken away in an irregular and irrational pattern: persons who happen to be in prison on enumeration day, or voting day, no matter how short their sentence, lose the right to vote; others may serve up to four years and three hundred and sixty-four days in prison and never be deprived of the franchise at all.

Finally, the third branch of the test requires an examination of the proportionality between the effect of the legislation and its objectives. For reasons which have already been suggested, paragraph 51(e) cannot meet this test. I have already commented on the over- and under-inclusiveness of the legislation when viewed in the light of its alleged objectives. I have also indicated that the legislation makes no attempt to weigh, assess or balance the seriousness of the conduct which may have resulted in imprisonment and the resultant deprivation of a Charter guaranteed right. Finally, I have indicated that as a necessary result of the legislation, and not merely of its

De l'autre côté de la médaille du lien rationnel, il y a le fait que la disposition législative litigieuse omet d'exclure toutes les personnes qui, manifestement, sont malhonnêtes et irresponsables, qui ne désirent pas participer au processus ou en sont incapables, ou dont le comportement justifie la perte du droit de vote. À cette assertion, l'appelante réplique que l'imperfection dans l'application n'invalide pas la loi: en effet, si une grande partie des criminels, sinon la plupart, s'en tirent sans être arrêtés ou punis, cela ne diminue pas la validité du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46]. Avec égards, cet argument me semble spécieux. Ce n'est pas l'imperfection de l'application de l'alinéa 51e) qu'on invoque ici, mais l'imperfection du texte lui-même. Le *Code criminel* interdit tous les crimes et punit tous les criminels même si la police et les tribunaux n'en font pas autant; l'alinéa 51e), même appliqué parfaitement, échouerait encore pitoyablement en ce qui concerne tous ses objectifs allégués. Bref, pour reprendre les termes de l'arrêt *Oakes*, l'alinéa 51e) est arbitraire, injuste et fondé sur des considérations irrationnelles.

Il n'y a que peu de chose à dire sur le deuxième volet de cette partie du critère qui requiert que la mesure législative porte le moins possible atteinte au droit garanti. Je me contenterai de remarquer que non seulement le droit est retiré dans son ensemble, mais, en raison de la nature même du droit de vote lui-même, il est retiré de façon injuste et irrationnelle: les personnes qui sont détenues le jour du recensement ou du scrutin, peu importe la brièveté de leur peine, perdent leur droit de vote; d'autres peuvent purger jusqu'à quatre ans et trois cent soixante-quatre jours et n'être jamais privés de leur droit de vote.

Enfin, le troisième volet du critère consiste à étudier la proportionnalité entre les effets de la disposition législative et ses objectifs. Pour des motifs déjà formulés, l'alinéa 51e) ne peut satisfaire à ce critère. J'ai déjà traité du caractère à la fois trop général et insuffisant de la disposition législative lorsqu'elle est étudiée dans le contexte des ses prétendus objectifs. J'ai également mentionné qu'elle ne tente pas de soupeser, d'évaluer ou de concilier la gravité du comportement qui a entraîné l'emprisonnement et la suppression conséquente du droit garanti par la Charte. Enfin, j'ai mentionné qu'à titre de conséquence inévitable de la disposition, et non seulement de son appli-

imperfect application, its actual operation in any particular case will depend on wholly fortuitous circumstances which bear no relationship either to the alleged objectives or to the conduct of the prisoners whose rights are thus taken away. Even assuming the alleged objectives to be valid, paragraph 51(e) simply cannot be characterized as a measured and proportionate means of achieving them with due regard for the importance of the rights taken away.

To summarize, it is my view that paragraph 51(e) does not have the objectives which are claimed for it. While I do not deny that at least some of those objectives, notably that of punishing offenders, may be legitimate, neither the text nor the operation of the legislation supports the view that this is in fact what Parliament was aiming at. Even assuming the validity and legitimacy of the ends, the means are irrational, arbitrary and disproportionate. I conclude, as did Strayer J., that paragraph 51(e) impairs the rights granted by section 3 of the Charter and that it is not a reasonable limit thereon such as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

I would dismiss the appeal with costs.

PRATTE J.A.: I agree.

DESJARDINS J.A.: I agree.

cation imparfaite, son effet véritable dans un cas particulier dépendra de circonstances tout à fait fortuites qui n'ont aucun lien avec soit les objectifs en question ou le comportement des détenus dont les droits sont ainsi supprimés. Même en supposant que ces objectifs soient valides, on ne peut tout simplement pas considérer l'alinéa 51e) comme un moyen modéré et proportionnel de les atteindre, compte tenu de l'importance des droits supprimés.

En résumé, je suis d'avis que l'alinéa 51e) n'a pas les objectifs qu'on lui prête. Bien que je ne nie pas que certains de ces objectifs, notamment celui d'imposer des sanctions aux contrevenants, peuvent être légitimes, ni le texte ni l'effet de la disposition en cause ne donnent à entendre que le Parlement poursuivait effectivement cet objectif. Même en admettant la validité et la légitimité des fins visées, les moyens sont irrationnels, arbitraires et disproportionnés. Je conclus, comme le juge Strayer, que l'alinéa 51e) porte atteinte aux droits garantis à l'article 3 de la Charte et qu'il ne constitue pas une limite raisonnable pouvant se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

f LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.