

T-1787-88

T-1787-88

**Canadian Disability Rights Council, Marie-Michèle Bédard, Clifford Stacey, Tom Last, Eldon Hardy, and Public Trustee of Quebec, in the name of Mrs. Lucienne Robillard, acting as curator *ex officio* of the person and over the property of Gilles Hawey, incapable, and Denis Duval, incapable (Plaintiffs)**

v.

**The Queen in right of Canada (Defendant)**

INDEXED AS: CANADIAN DISABILITY RIGHTS COUNCIL v. CANADA

Trial Division, Reed J.—Ottawa, October 17, 1988.

*Elections — Canada Elections Act, s. 14(4)(f), disqualifying persons restrained of liberty of movement or deprived of management of property by reason of mental disease from right to vote, declared invalid for conflict with Charter, s. 3 right to vote accorded every citizen — S. 14(4)(f) limitation arbitrary as not directed to mental capacity in so far as relates to competence to vote — Test at once too narrow and too wide — False assumption mental disability necessarily rendering person incapable of voting — S. 14(4)(f) not severable.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Democratic rights — Charter, s. 3 right to vote infringed by Canada Elections Act, s. 14(4)(f) which disqualifies certain persons on basis of mental disease — S. 14(4)(f) declared invalid — Too broad to be demonstrably justified in free and democratic society — Mentally disabled not necessarily incapable of voting.*

This was an application for a declaration that paragraph 14(4)(f) of the *Canada Elections Act* was invalid as being in conflict with the Charter, section 3. Section 3 gives every citizen of Canada the right to vote. The Charter, section 1 permits limitations which are demonstrably justified in a free and democratic society. Paragraph 14(4)(f) disqualifies those whose liberty of movement has been restrained or who have been deprived of the management of their property by reason of mental disease from voting.

*Held*, the application should be allowed.

The limitation in paragraph 14(4)(f) is arbitrary in that it catches people within its ambit who should not be there (individuals suffering from personality disorders which impair their judgment in one aspect of their lives only) and arguably does not catch others who should be there. It is at once both too narrow and too wide. The disqualification is not aimed at mental capacity in so far as it relates to the ability to vote.

**Conseil canadien des droits des personnes handicapées, Marie-Michèle Bédard, Clifford Stacey, Tom Last, Eldon Hardy et curateur public du Québec au nom de Mme Lucienne Robillard, agissant en qualité de curateur d'office à la personne et aux biens de Gilles Hawey, incapable, et Denis Duval, incapable (demandeurs)**

b c.

**La Reine du chef du Canada (défenderesse)**

RÉPERTORIÉ: CONSEIL CANADIEN DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES c. CANADA

c Division de première instance, juge Reed—Ottawa, 17 octobre 1988.

*Élections — L'art. 14(4)f) de la Loi électorale du Canada, qui rend inhabiles à voter les personnes restreintes dans leur liberté de mouvement ou privées de la gestion de leurs biens en raison d'une maladie mentale, est déclaré invalide au motif qu'il est incompatible avec le droit de vote que l'art. 3 de la Charte accorde à tout citoyen — La restriction prescrite par l'art. 14(4)f) est arbitraire car elle ne vise pas la capacité mentale dans la mesure où elle se rapporte à la capacité de voter — Le critère est à la fois trop étroit et trop large — Il est erroné de présumer que l'incapacité mentale entraîne nécessairement l'incapacité de voter — L'art. 14(4)f) ne peut être coupé.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits démocratiques — Il est porté atteinte au droit de vote garanti à l'art. 3 de la Charte par l'art. 14(4)f) de la Loi électorale du Canada qui rend certaines personnes inhabiles à voter en raison d'une maladie mentale — L'art. 14(4)f) est déclaré invalide — Son libellé est trop large pour que sa justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique — Les malades mentaux ne sont pas nécessairement incapables de voter.*

Il s'agit d'une demande de jugement déclaratoire portant que l'alinéa 14(4)(f) de la *Loi électorale du Canada* est invalide parce qu'il est contraire à l'article 3 de la Charte. L'article 3 accorde à tout citoyen canadien le droit de vote. L'article 1 de la Charte permet les restrictions qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. L'alinéa 14(4)(f) rend inhabiles à voter les personnes restreintes dans leur liberté de mouvement ou privées de la gestion de leurs biens pour cause de maladie mentale.

*Jugement*: la demande devrait être accueillie.

i La restriction prescrite à l'alinéa 14(4)(f) est arbitraire, en ce sens qu'elle retient dans son champ d'application des personnes qui ne devraient pas s'y trouver (les individus qui souffrent d'un trouble de la personnalité qui affecterait leur jugement dans un certain aspect de leur vie seulement) tout en laissant de côté, pourrait-on soutenir, des personnes qui devraient peut-être y être. La restriction est à la fois trop étroite et trop large. L'inhabilité à voter ne se fonde sur la capacité mentale en elle-même, dans la mesure où cet attribut est requis à l'exercice

Psychiatric patients are not necessarily incapacitated for all purposes, including voting. Paragraph 14(4)(f) is not severable.

du droit de vote. Les patients psychiatriques ne sont pas nécessairement incapables à tous points de vue, et notamment incapables de voter. L'alinéa 14(4)f) ne peut être coupé.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Elections Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14, s. 14(4).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 3.  
*Election Act, 1984*, S.O. 1984, c. 54, s. 14.  
*The Elections Act*, R.S.M. 1987, c. E-30, s. 31(b).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

*Re Canadian Mental Health Association (Manitoba Division) v. Richard Willis, as the Chief Electoral Officer of the Province of Manitoba, and the Attorney-General of Manitoba*, Suit No. CI 88-01-27535, Glowacki J., March 17, 1988, Man. Q.B., not yet reported.

#### AUTHORS CITED

- Canada. Department of Justice Canada. *Toward Equality: The Response to the Report of the Parliamentary Committee on Equality Rights*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1986.  
 Canada. House of Commons. *Report of the Special Committee on the Disabled and the Handicapped: Obstacles*. Ottawa, Queen's Printer, February, 1981 (Chair: David Smith).  
 Canada. House of Commons. *Report of the Parliamentary Committee on Equality Rights: Equality for All*. Ottawa, Queen's Printer, 1985 (Chair: Patrick Boyer).  
 Canada. Minister of Justice and Attorney General of Canada. *Equality Issues in Federal Law—A Discussion Paper*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1985.  
 Notes: "Mental Disability and the Right to Vote" (1979), 88 *Yale L.J.* 1644.  
 Robertson, Gerald B. *Mental Disability and the Law in Canada*. Toronto: Carswell, 1987.

#### COUNSEL:

*Gail Czukar* for plaintiffs.  
*Jean-Pierre Ménard* for Marie-Michèle Bédard, Gilles Hawey and Denis Duval.  
*Eric A. Bowie, Q.C.* for defendant.

#### SOLICITORS:

*Gail Czukar*, Toronto, for plaintiffs.  
*Ménard, Martin*, Montréal, for Marie-Michèle Bédard, Gilles Hawey and Denis Duval.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- 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, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 3.  
*Election Act, 1984*, S.O. 1984, chap. 54, art. 14.  
*Loi électorale*, L.R.M. 1987, chap. E-30, art. 31b).  
*Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14, art. 14(4).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Re Canadian Mental Health Association (Manitoba Division) v. Richard Willis, as the Chief Electoral Officer of the Province of Manitoba, and the Attorney-General of Manitoba*, action n° CI. 88-01-27535, juge Glowacki, 17 mars 1988, B.R. Man., encore inédit.

#### DOCTRINE

- Canada. Chambre des communes. *Rapport du comité parlementaire sur les droits à l'égalité: Égalité pour tous*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985 (Président: Patrick Boyer).  
 Canada. Chambre des communes. *Rapport du comité spécial concernant les invalides et les handicapés: Obstacles*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, février 1981 (Président: David Smith).  
 Canada. Ministère de la Justice du Canada. *Cap sur l'égalité: Réponse au Rapport du comité parlementaire sur les droits à l'égalité*. Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.  
 Canada. Ministre de la Justice et procureur général du Canada. *Les droits à l'égalité et la législation fédérale—Un document de travail*. Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.  
 Notes: «Mental Disability and the Right to Vote» (1979), 88 *Yale L.J.* 1644.  
 Robertson, Gerald B. *Mental Disability and the Law in Canada*. Toronto: Carswell, 1987.

#### AVOCATS:

*Gail Czukar* pour les demandeurs.  
*Jean-Pierre Ménard* pour Marie-Michèle Bédard, Gilles Hawey et Denis Duval.  
*Eric A. Bowie, c.r.* pour la défenderesse.

#### PROCUREURS:

*Gail Czukar*, Toronto, pour les demandeurs.  
*Ménard, Martin*, Montréal, pour Marie-Michèle Bédard, Gilles Hawey et Denis Duval.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

*The following are the reasons for judgment delivered orally in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs a du jugement prononcés à l'audience par*

REED J.: I have decided to grant the order sought by the plaintiffs. That decision is based on the conclusion that paragraph 14(4)(f) of the *Canada Elections Act*<sup>1</sup> is too broadly framed to withstand a challenge based on section 3 of 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.)].<sup>2</sup>

LE JUGE REED: J'ai décidé d'accueillir l'ordonnance recherchée par les demandeurs. Ma décision se fonde sur la conclusion que l'alinéa 14(4)f) de la *Loi électorale du Canada*<sup>1</sup> est libellé de façon trop générale pour résister à une contestation fondée sur l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 c sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)].<sup>2</sup>

Section 3 accords every citizen of Canada the right to vote in federal and provincial elections. That right is of course not absolute. It can be limited in justifiable circumstances.

L'article 3 accorde à tout citoyen canadien le droit de vote aux élections législatives fédérales et provinciales. Ce droit n'est évidemment pas absolu. Il peut être restreint lorsque les circonstances le justifient.

Section 1 of the Charter allows for limitations which are demonstrably justifiable in a free and democratic society. I have no doubt that one such limitation might be what I will call a requirement of mental competence or judgmental capacity. But, paragraph 14(4)(f) as presently drafted does not address itself only to mental competence or capacity in so far as that quality is required for the purposes of voting.

L'article 1 de la Charte permet des restrictions qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Je suis convaincue qu'une de ces restrictions pourrait viser ce que j'appellerai la capacité mentale ou la capacité de jugement. Mais, dans son libellé actuel, l'alinéa 14(4)f) ne vise pas uniquement la compétence ou la capacité mentale dans la mesure où cet attribut est requis à l'exercice du droit de vote.

It is more broadly framed than that. It denies people the right to vote on the basis of "mental disease". This clearly will include individuals who might suffer from a personality disorder which impairs their judgment in one aspect of their life only. There may be no reason on that basis to deprive them of the right to vote. What is more, paragraph 14(4)(f) does not deny all persons suf-

L'alinéa en question est rédigé de façon plus générale que cela; il rend inhabile à voter pour cause de «maladie mentale». Cela comprend clairement les individus qui pourraient souffrir d'un trouble de la personnalité qui affecterait leur jugement dans un certain aspect de leur vie seulement. Il peut n'y avoir aucune raison simplement pour cela de priver ces individus du droit de vote. Qui

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

14. ...

(4) The following persons are not qualified to vote at an election, and shall not vote at an election:

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 14:

14. ...

(4) Les individus suivants sont inhabiles à voter à une élection et ne doivent pas voter à une élection:

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

<sup>2</sup> 3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

fering from mental disease the right to vote, but only those whose liberty of movement has been restrained or whose property is under the control of a committee of estate. As counsel argued, a person mentally handicapped or suffering from a personality disorder might be supported at home or cared for by his or her family. That person would fall under neither of the categories in paragraph 14(4)(f) and would be entitled to vote.

The limitation prescribed by paragraph 14(4)(f) is in that sense arbitrary. If it is intended as a test of mental competency, it is at the same time both too narrow and too wide. It catches people within its ambit who should not be there and, arguably, it does not catch people who perhaps should be.

I find it useful to refer to the text by Gerald B. Robertson entitled *Mental Disability and the Law in Canada*, which was cited to me.<sup>3</sup> I adopt what that author said in speaking of paragraph 14(4)(f). He wrote: "It is important to note that the disqualification is not based on mental disability or incapacity *per se*. Rather, it is directed at two categories of people—those who have been restrained of their liberty of movement by reason of mental disease, and those whose property is under the control of a committee of estate . . . It simply does not follow that people who are declared incapable of managing their financial affairs are necessarily incapable of understanding the nature of the right to vote and of exercising it in a rational manner. It is similarly a *non sequitur* to assume that psychiatric patients are necessarily incapable of voting. Indeed, empirical research indicates that the voting pattern of psychiatric patients parallels that of the general population."

I accept counsel for the plaintiffs' argument that the assumption that a person suffering from any mental disability is incapacitated for all purposes, including voting, is simply a false assumption.

<sup>3</sup> Toronto: Carswell, 1987, at pp. 240-242.

plus est, l'alinéa 14(4)f) ne refuse pas le droit de vote à tous ceux qui sont atteints de maladie mentale, mais seulement aux personnes restreintes dans leur liberté de mouvement ou dont la gestion de leurs biens a été confiée à un curateur aux biens. Comme l'a soutenu l'avocat des demandeurs, il est possible qu'une personne souffrant d'un handicap mental ou d'un trouble de la personnalité vive chez elle ou que ses soins soient assurés par sa propre famille. Or, cette personne, qui ne serait visée par aucune des deux catégories mentionnées à l'alinéa 14(4)f), serait admissible à voter.

La restriction prescrite par l'alinéa 14(4)f) est en ce sens arbitraire. Si elle se veut un critère applicable à la capacité mentale, elle est à la fois trop étroite et trop large. Elle retient dans son champ d'application des personnes qui ne devraient pas s'y trouver tout en laissant de côté, pourrait-on soutenir, des personnes qui devraient peut-être y être.

J'estime utile de renvoyer à l'ouvrage de Gerald B. Robertson, intitulé *Mental Disability and the Law in Canada*, que l'on m'a cité<sup>3</sup>. Je fais miens les propos de l'auteur au sujet de l'alinéa 14(4)f). Il dit: [TRADUCTION] «Il est important de souligner que l'inhabilité à voter ne se fonde pas sur la capacité ou l'incapacité mentale en elle-même. Elle vise plutôt deux catégories de personnes: celles qui sont restreintes dans leur liberté de mouvement pour cause de maladie mentale et celles dont la gestion de leurs biens a été confiée à un curateur aux biens . . . Il ne s'ensuit pas que les personnes déclarées incapables de gérer leurs finances sont nécessairement incapables de comprendre la nature du droit de vote et de l'exercer de façon rationnelle. Il est aussi tout simplement erroné de présumer que les patients psychiatriques sont nécessairement incapables de voter. En effet, des recherches empiriques indiquent que le vote chez les patients psychiatriques se compare à celui du public en général».

J'accueille l'argument de l'avocate des demandeurs selon lequel il est tout simplement erroné de présumer qu'une personne souffrant d'une incapacité mentale quelconque est incapable à tous points de vue, et notamment incapable de voter.

<sup>3</sup> Toronto: Carswell, 1987, aux p. 240 à 242.

I note the reference that this assumption of blanket incapacity has been widely rejected.<sup>4</sup> An individual incapable of making particular types of decisions may be fully capable of making many others.

I have considered whether paragraph 14(4)(f) might be severed in a way so as to cut down its over broad application and applied only to those individuals who might legitimately be denied the right to vote on the ground of mental incapacity. I have not found a way to do so, and I accept counsel for the defendant's argument that, as presently drafted, paragraph 14(4)(f) simply does not lend itself to that endeavour.

Since a decision is required quickly, I have not alluded to all the authorities and commentaries which have been cited to me. I would note, however, that I found the references to the various parliamentary committee reports<sup>5</sup> as well as to the changes which have been made in Ontario<sup>6</sup> and Manitoba<sup>7</sup> both persuasive and helpful.

<sup>4</sup> Notes: "Mental Disability and the Right to Vote" (1979), 88 *Yale L.J.* 1644, at p. 1657.

<sup>5</sup> Canada. House of Commons. *Report of the Special Committee on the Disabled and the Handicapped: Obstacles*. Ottawa: Queen's Printer, February 1981 (Chair: David Smith), Recommendation 9, at p. 24.

Canada. House of Commons. *Report of the Parliamentary Committee on Equality Rights: Equality for All*. Ottawa: Queen's Printer, 1985 (Chair: Patrick Boyer), Recommendation 52, at p. 91.

See also: Canada. Minister of Justice and Attorney General of Canada. *Equality Issues in Federal Law—A Discussion Paper*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1985.

Canada. Department of Justice Canada. *Toward Equality: The Response to the Report of the Parliamentary Committee on Equality Rights*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1986, p. 43.

<sup>6</sup> *Election Act, 1984*, S.O. 1984, c. 54, s. 14.

Institutionalized mental patients have voted in the past two Ontario provincial elections, in the 1985 municipal elections and are being enumerated to vote in the November 1988 municipal elections.

<sup>7</sup> Part of paragraph 31(b) of *The Elections Act* of Manitoba, R.S.M. 1987, c. E-30, which disqualified patients in mental hospitals from voting was struck down as being in violation of s. 3 of the Charter in *Re Canadian Mental Health Association (Manitoba Division) v. Richard Willis, as the Chief Electoral Officer of the Province of Manitoba, and the Attorney-General* (Continued on next page)

Je souligne la mention que cette notion d'incapacité générale a été largement rejetée<sup>4</sup>. Une personne incapable de prendre certaines décisions particulières peut être parfaitement capable d'en prendre d'autres.

J'ai recherché si l'alinéa 14(4)f) pouvait être coupé de façon à réduire son application trop générale et à le rendre applicable seulement à ceux qui pourraient légitimement être privés du droit de vote pour cause d'incapacité mentale. Je n'ai pas trouvé de moyen d'y parvenir, et j'accueille l'argument de l'avocat de la défenderesse selon lequel, dans son libellé actuel, l'alinéa 14(4)f) ne se prête pas à cette entreprise.

Puisqu'une décision rapide s'impose, je n'ai pas fait mention de toutes les autorités et de tous les commentaires que l'on m'a cités. Je soulignerai toutefois que j'ai trouvé aussi utiles que convaincantes les références que l'on a faites aux rapports de divers comités parlementaires<sup>5</sup> aussi bien qu'aux modifications apportées aux lois de l'Ontario<sup>6</sup> et du Manitoba<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Notes: «Mental Disability and the Right to Vote» (1979), 88 *Yale L.J.* 1644, à la p. 1657.

<sup>5</sup> Canada. Chambre des communes. *Rapport du comité spécial concernant les invalides et les handicapés: Obstacles*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, février 1981 (Prés.: David Smith), Recommandation 9, à la p. 25.

Canada. Chambre des communes. *Rapport du comité parlementaire sur les droits à l'égalité: Égalité pour tous*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1985 (Prés.: Patrick Boyer), Recommandation 52, à la p. 99.

Voir aussi: Canada. Ministre de la Justice et procureur général du Canada. *Les droits à l'égalité et la législation fédérale—Un document de travail*. Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Canada. Ministère de la Justice du Canada. *Cap sur l'égalité: Réponse au Rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité*. Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 47.

<sup>6</sup> *Election Act, 1984*, S.O. 1984, chap. 54, art. 14.

Les malades mentaux internés ont voté aux deux dernières élections provinciales en Ontario, aux élections municipales de 1985 et on est à les recenser en vue de leur permettre de voter aux élections municipales de novembre 1988.

<sup>7</sup> La partie de l'alinéa 31b) de la *Loi électorale* du Manitoba, L.R.M. 1987, chap. E-30, qui privait du droit de vote les patients des hôpitaux psychiatriques a été abrogée comme étant contraire à l'art. 3 de la Charte dans l'arrêt *Re Canadian Mental Health Association (Manitoba Division) v. Richard Willis, as the Chief Electoral Officer of the Province of* (Suite à la page suivante)

For the reasons given the plaintiffs will obtain the declaration they seek. It is hereby declared that paragraph 14(4)(f) of the *Canada Elections Act* is invalid as being in conflict with section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The plaintiffs shall have their costs of the action.

Pour les motifs donnés, les demandeurs obtiendront le jugement déclaratoire qu'ils recherchent. Il est donc déclaré par les présentes que l'alinéa 14(4)f) de la *Loi électorale du Canada* est invalide au motif qu'il est incompatible avec l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les demandeurs ont droit à leurs frais de l'action.

---

(Continued from previous page)

of *Manitoba*, Suit No. CI 88-01-27535, unreported, March 17, 1988, per Glowacki J., Man. Q.B.

The legislation provided that "Persons who are patients in mental hospitals or institutions for mental retardates" be disqualified from voting.

Mental patients voted in the Manitoba provincial election held April 26, 1988.

---

(Suite de la page précédente)

*Manitoba, and the Attorney-General of Manitoba*, action n° CI 88-01-27535, non publié, rendu le 17 mars 1988 par le juge Glowacki de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba.

La loi prévoyait que «les personnes hospitalisées dans un hôpital ou un établissement pour déficients mentaux» ne sont pas admissibles à voter.

Les malades mentaux internés ont voté à l'occasion de l'élection provinciale du Manitoba tenue le 26 avril 1988.