

Allan Granovsky *Appellant*

v.

**Minister of Employment and
Immigration** *Respondent*

and

**Council of Canadians with
Disabilities** *Intervener*

INDEXED AS: GRANOVSKY v. CANADA (MINISTER OF
EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

Neutral citation: 2000 SCC 28.

File No.: 26615.

1999: November 10; 2000: May 18.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Disabled persons — Canada Pension Plan disability pension — Plan providing for accommodation with respect to periods of minimum contribution for permanently disabled persons but not for temporarily disabled persons — Whether Plan infringing right to equality — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15(1) — Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8, s. 44.

The appellant claimed to have suffered an intermittent and degenerative back injury following a work-related accident in 1980. He was assessed to be temporarily totally disabled at that time. Prior to his accident, he had made Canada Pension Plan (CPP) contributions in six of the ten previous years. The appellant was profitably employed from time to time following his accident but maintained that his back condition continued to deteriorate and that the disability became permanent in 1993, at which time he applied for a CPP disability pension. His application was refused by the Minister of Employment and Immigration and refused again by a review tribunal in part because he had only made a CPP contribution in one year of the relevant CPP 10-year contribution period prior to the date of application and thus had what was considered to be an insufficiently recent connection to the work force. He could not bring himself within the

Allan Granovsky *Appellant*

c.

**Ministre de l'Emploi et de
l'Immigration** *Intimé*

et

**Conseil des Canadiens avec
déficiences** *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: GRANOVSKY c. CANADA (MINISTRE DE
L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

Référence neutre: 2000 CSC 28.

N° du greffe: 26615.

1999: 10 novembre; 2000: 18 mai.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier,
McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache et Binnie.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Déficience — Pension d'invalidité du Régime de pensions du Canada — Accommodement relatif aux périodes de cotisation minimale prévu par le Régime dans les cas de déficience permanente mais non dans les cas de déficience temporaire — Le Régime porte-t-il atteinte au droit à l'égalité? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 15(1) — Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 44.

L'appellant a affirmé qu'il souffre de façon intermittente d'une blessure dégénérative au dos depuis qu'il a eu un accident du travail en 1980. À l'époque, il a été déclaré atteint d'une invalidité totale temporaire. Il avait cotisé au Régime de pensions du Canada (RPC) pendant six des dix années ayant précédé son accident. L'appellant a occupé certains emplois rémunérateurs après avoir été victime de son accident, mais il a maintenu que l'état de son dos a continué de se détériorer et que son invalidité est devenue permanente en 1993, année pendant laquelle il a présenté une demande de pension d'invalidité du RPC. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et ensuite un tribunal de révision ont refusé la demande de l'appellant, en partie parce qu'il n'avait cotisé au RPC que pendant une seule année de la période cotisable de 10 ans pertinente ayant précédé sa demande, de sorte qu'il n'avait pas ce qui était considéré

“drop-out” provision (made available to applicants who suffered from severe and permanent disabilities) under which periods of disability are not counted in the recency of contribution calculation. Among the issues raised by the appellant was whether the CPP infringed s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* because the contributions requirement fails to take into account the fact that persons with temporary disabilities may not be able to make contributions for the minimum qualifying period in s. 44(1) because they are physically unable to work. The appellant was unsuccessful both before the Pension Appeals Board and before the Federal Court of Appeal.

Held: The appeal should be dismissed.

The true focus of the s. 15(1) disability analysis is not on the impairment as such, nor even any associated functional limitations, but is on the problematic response of the state to either or both of these circumstances. It is the state action that stigmatizes the impairment, or which attributes false or exaggerated importance to the functional limitations (if any), or which fails to take into account the “large remedial component” of s. 15(1), and which thus creates the legally relevant human rights dimension to what might otherwise be a straightforward biomedical condition. Since s. 15(1) is ultimately concerned with human rights and discriminatory treatment, and not with biomedical conditions, the primary focus is on the inappropriate legislative or administrative response (or lack of response) to the claimant’s condition. A s. 15 analysis should proceed on the basis of three broad inquiries: (1) whether there is a differential treatment for the purpose of s. 15(1); (2) whether this treatment was based on one or more of the enumerated and analogous grounds; and, (3) whether the differential treatment brings into play the purpose of s. 15(1), i.e., does the law, in purpose or effect, perpetuate the view that persons with temporary disabilities are less capable or less worthy of recognition or value as human beings or as members of Canadian society?

The first step requires that differential treatment, based on one or more personal characteristics, be established between the appellant and some other person or group. The identification of the comparator group is crucial. The purpose of the drop-out provision is to facili-

comme un lien suffisamment récent avec le marché du travail. Il ne pouvait pas relever de la disposition d’«exclusion» (dont pouvaient se prévaloir les requérants ayant une déficience grave et permanente) en vertu de laquelle des périodes de déficience n’entrent pas dans le calcul des cotisations récentes. L’appelant a notamment soulevé la question de savoir si le RPC viole le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* étant donné que l’exigence en matière de cotisation ne tient pas compte du fait que les personnes qui ont une déficience temporaire ne sont peut-être pas en mesure de verser des cotisations pendant la période minimale d’admissibilité prévue au par. 44(1), parce qu’en fait elles sont physiquement incapables de travailler. L’appelant a été débouté tant par la Commission d’appel des pensions que par la Cour d’appel fédérale.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

L’analyse de la déficience, fondée sur le par. 15(1), porte véritablement non pas sur les affections en tant que telles, ni même sur des limitations fonctionnelles connexes, mais plutôt sur la réaction problématique de l’État face à l’une ou l’autre de ces situations, ou aux deux à la fois. C’est l’action étatique qui stigmatise les affections ou qui attribue une importance erronée ou exagérée aux limitations fonctionnelles (s’il en est), ou encore qui ne tient pas compte de l’«aspect réparateur important» du par. 15(1), et qui ajoute ainsi la dimension, pertinente sur le plan juridique, des droits de la personne à ce qui pourrait n’être autrement qu’une simple condition biomédicale. Vu que le par. 15(1) porte en fin de compte sur les droits de la personne et le traitement discriminatoire, et non pas sur des conditions biomédicales, l’accent est mis avant tout sur la réaction législative ou administrative inadéquate (ou l’absence de réaction) face à l’état du demandeur. Une analyse fondée sur l’art. 15 devrait reposer sur trois grandes questions: Premièrement, y a-t-il différence de traitement aux fins du par. 15(1)? Deuxièmement, le traitement en cause est-il fondé sur un seul ou plusieurs des motifs énumérés ou analogues? Et troisièmement, la différence de traitement fait-elle intervenir l’objet du par. 15(1), c’est-à-dire l’objet et l’effet de la loi contestée perpétuent-ils l’opinion que les personnes ayant une déficience temporaire sont moins capables, ou moins dignes d’être reconnus ou valorisés en tant qu’êtres humains ou que membres de la société canadienne?

La première étape exige qu’on établisse l’existence d’une différence de traitement, fondée sur une ou plusieurs caractéristiques personnelles, entre l’appelant et une autre personne ou un autre groupe. L’identification du groupe de comparaison est cruciale. La disposition

tate access of people with permanent disabilities to a CPP disability pension. It does so by employing the same criteria (“severe” and “prolonged”) as the criteria used for the disability pension itself. Faithful correspondence between the benefit in issue and the purpose of the larger plan does not necessarily avoid the claim of discrimination, because the discrimination may lie in the purpose or effects of the larger plan. Here, however, the appellant does not take the position that the requirements for a disability pension itself are discriminatory within the meaning of s. 15. The people who benefit from the drop-out provision are those who not only demonstrate a permanent disability at the date of application, but also who possessed the permanent disability during the contribution period, or so much of it as they seek to drop out of the CPP calculation. The permanently disabled are the people whose drop-out benefit the appellant seeks to share and who therefore constitute the proper comparator group.

At the second step, the impugned distinction was established to be based on an enumerated ground. The drop-out provision makes a legislative distinction entirely on the basis of the existence and duration of the disability that rendered the appellant unemployed.

The appellant’s claim fails at the third step, however, because he has not demonstrated a convincing human rights dimension to his complaint. Assuming he can show an impairment and significant functional limitations, he fails to show that the government’s response to his condition through the design of the CPP or its application demeans the dignity of persons with temporary disabilities, or casts any doubt on their worthiness as human beings. The drop-out provision relates to the health status of applicants in each of the 10 years prior to the application, i.e., the relevant contribution period, at which time the appellant enjoyed a health advantage relative to the permanently disabled. The differential treatment afforded by the s. 44 “drop-out” provision ameliorates the position of those with a history of severe and permanent disabilities. It does not assist more fortunate people such as the appellant, but in the context of a contributory benefits plan, Parliament is inevitably called upon to target the particular group or groups it wishes the CPP to subsidize. Drawing lines is an unavoidable feature of the CPP and comparable schemes. Parliament did not violate the purpose of s. 15(1) by

d’exclusion a pour objet de faciliter l’accès des gens qui ont une déficience permanente à une pension d’invalidité du RPC. Elle le fait au moyen des mêmes critères («grave» et «prolongée») que ceux qui sont utilisés pour la pension d’invalidité elle-même. La correspondance exacte entre l’avantage en cause et l’objet du régime général ne permet pas nécessairement d’éviter l’allégation de discrimination, vu que la discrimination peut résider dans l’objet ou les effets du régime général. En l’espèce, toutefois, l’appellant ne prétend pas que les conditions d’admissibilité à une pension d’invalidité sont elles-mêmes discriminatoires au sens de l’art. 15. Les gens qui bénéficient de la disposition d’exclusion sont non seulement ceux qui démontrent l’existence d’une déficience permanente à la date de la demande, mais encore ceux qui avaient une déficience permanente pendant la période cotisable, ou pendant la partie de cette période qu’ils demandent d’exclure du calcul du RPC. Les personnes ayant une déficience permanente sont celles qui bénéficient de la disposition d’exclusion dont l’appellant veut se prévaloir et qui constituent le groupe de comparaison approprié.

À la deuxième étape, il a été établi que la distinction contestée était fondée sur un motif énuméré. La disposition d’exclusion établit une distinction fondée entièrement sur l’existence et la durée de la déficience qui a empêché l’appellant de travailler.

Cependant, l’allégation de l’appellant échoue à la troisième étape, car il n’a pas démontré de manière convaincante que sa plainte avait une dimension liée aux droits de la personne. En supposant qu’il peut prouver l’existence d’une affection et de limitations fonctionnelles importantes, il n’établit pas que la réaction du gouvernement face à son état, sur les plans de la conception et de l’application du RPC, porte atteinte à la dignité des personnes qui ont une déficience temporaire et jette un doute sur leur valeur en tant qu’êtres humains. La disposition d’exclusion concerne l’état de santé des requérants au cours de chacune des 10 années qui ont précédé leur demande et qui correspondent à la période cotisable pendant laquelle l’appellant jouissait, sur le plan de la santé, d’un avantage par rapport aux personnes ayant une déficience permanente. La différence de traitement que permet la disposition d’exclusion de l’art. 44 améliore la position des personnes ayant des antécédents de déficience grave et permanente. Elle n’aide pas les personnes plus fortunées comme l’appellant, mais dans le contexte d’un régime de prestations contributif, le législateur doit inévitablement cibler le ou les groupes qu’il veut aider financièrement au moyen du RPC. Tracer des lignes de démarcation est une caractéristique inévitable du RPC et de tout régime compara-

seeking to benefit individuals with a history of severe and prolonged disability.

Cases Cited

Applied: *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; **distinguished:** *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519; **considered:** *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; **referred to:** *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montreal (City)*, [2000] 1 S.C.R. 665, 2000 SCC 27; *Sutton v. United Airlines, Inc.*, 119 S.Ct. 2139 (1999); *Battlefords and District Co-operative Ltd. v. Gibbs*, [1996] 3 S.C.R. 566; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418; *Cleburne v. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985).

Statutes and Regulations Cited

Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8, ss. 42(2)(a) [rep. & sub. c. 30 (2nd Supp.), s. 12], (b) [rep. & sub. 1992, c. 1, s. 23], 44(1)(b) [rep. & sub. c. 30 (2nd Supp.), s. 13; am. 1992, c. 2, s. 1], (2)(a) [rep. & sub. c. 30 (2nd Supp.), s. 13], (b) [idem].
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 15.
Workmen's Compensation Act, R.S.M. 1970, c. W200.

Authors Cited

Bickenbach, Jerome E. *Physical Disability and Social Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
 Lepofsky, M. David. "A Report Card on the Charter's Guarantee of Equality to Persons with Disabilities after 10 Years — What Progress? What Prospects?" (1998), 7 *N.J.C.L.* 263.
 Minow, Martha. "When Difference Has Its Home: Group Homes for the Mentally Retarded, Equal Protection and Legal Treatment of Difference" (1987), 22 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* 111.

ble. Le législateur n'a pas contrevenu à l'objet du par. 15(1) en cherchant à avantager les personnes ayant des antécédents de déficience grave et prolongée.

Jurisprudence

Arrêts appliqués: *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; **distinction d'avec les arrêts:** *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519; **arrêts examinés:** *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; **arrêts mentionnés:** *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, 2000 CSC 27; *Sutton c. United Airlines, Inc.*, 119 S.Ct. 2139 (1999); *Battlefords and District Co-operative Ltd. c. Gibbs*, [1996] 3 R.C.S. 566; *Renvoi: B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; *Cleburne c. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985).

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 15.
Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 42(2)a) [abr. & rempl. ch. 30 (2^e suppl.), art. 12], b) [abr. & rempl. 1992, ch. 1, art. 23], 44(1)b) [abr. & rempl. ch. 30 (2^e suppl.), art. 13; mod. 1992, ch. 2, art. 1], (2)a) [abr. & rempl. ch. 30 (2^e suppl.), art. 13], b) [idem].
Workmen's Compensation Act, R.S.M. 1970, ch. W200.

Doctrine citée

Bickenbach, Jerome E. *Physical Disability and Social Policy*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
 Lepofsky, M. David. «A Report Card on the Charter's Guarantee of Equality to Persons with Disabilities after 10 Years — What Progress? What Prospects?» (1998), 7 *N.J.C.L.* 263.
 Minow, Martha. «When Difference Has Its Home: Group Homes for the Mentally Retarded, Equal Protection and Legal Treatment of Difference» (1987), 22 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* 111.

New Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles, vol. 1. Oxford: Clarendon Press, 1993, “immutable”.

Pothier, Dianne. “Miles to Go: Some Personal Reflections on the Social Construction of Disability” (1992), 14 *Dalhousie L.J.* 526.

Trudeau, Pierre Elliott. *The Essential Trudeau*. Edited by Ron Graham. Toronto: M & S, 1998.

United Nations. *United Nations Decade of Disabled Persons, 1983-1992: World Programme of Action concerning Disabled Persons*. New York: United Nations, 1983.

World Health Organization. *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps: A Manual of Classification Relating to the Consequences of Disease*. Geneva: The Organization, 1980.

Nations Unies. *Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées, 1983-1992: Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées*. New York: Nations Unies, 1983.

Organisation mondiale de la santé. *Classification internationale des handicaps: déficiences, incapacités et désavantages: Un manuel de classification des conséquences des maladies*. Paris: INSERM, 1988.

Pothier, Dianne. «Miles to Go: Some Personal Reflections on the Social Construction of Disability» (1992), 14 *Dalhousie L.J.* 526.

Trudeau, Pierre Elliott. *Trudeau: l'essentiel de sa pensée politique*. Avec la collaboration de Ron Graham. Montréal: Le Jour, 1998.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1998] 3 F.C. 175, 158 D.L.R. (4th) 411, 225 N.R. 2, 36 C.C.E.L. (2d) 155, 53 C.R.R. (2d) 105, [1998] F.C.J. No. 311 (QL), dismissing an appeal from the Pension Appeals Board. Appeal dismissed.

Bryan P. Schwartz and Ronald Schmalcel, for the appellant.

Edward R. Sojonky, Q.C., and *Catharine Moore*, for the respondent.

John F. Rook, Q.C., and *Mark A. Gelowitz*, for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

BINNIE J. — On May 27, 1980, at the age of 32, the appellant injured his back at work. Thirteen years later, having been employed irregularly at various jobs in the interim, he applied for a permanent disability pension under the *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8 (“CPP”). The Minister refused the application because over the relevant 10-year period prior to the application, the appellant had failed to make the required CPP contributions in any year except 1988. The appellant argues that it was his disability that prevented him from making all of the required CPP contributions

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale, [1998] 3 C.F. 175, 158 D.L.R. (4th) 411, 225 N.R. 2, 36 C.C.E.L. (2d) 155, 53 C.R.R. (2d) 105, [1998] A.C.F. n° 311 (QL), qui a rejeté un appel de la Commission d’appel des pensions. Pourvoi rejeté.

Bryan P. Schwartz et Ronald Schmalcel, pour l’appellant.

Edward R. Sojonky, c.r., et *Catharine Moore*, pour l’intimé.

John F. Rook, c.r., et *Mark A. Gelowitz*, pour l’intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE BINNIE — Le 27 mai 1980, à l’âge de 32 ans, l’appelant s’est blessé au dos dans l’exercice de ses fonctions. Treize ans plus tard, après avoir occupé différents emplois de façon sporadique, il a présenté une demande de pension d’invalidité permanente en application du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8 («RPC»). Le Ministre a refusé la demande, car pendant la période pertinente de 10 ans l’ayant précédée, l’appelant n’avait versé les cotisations requises au RPC qu’en 1988. L’appelant fait valoir que c’est l’invalidité, ou déficience, qui l’a empê-

in the relevant 1981-92 contribution period, and that the failure of the CPP to take his disability into account in considering his lack of contribution constitutes discrimination contrary to s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

2

The appellant thus raises issues of considerable importance to persons with disabilities and to governments that undertake to design and implement social benefits legislation. The CPP is a self-funded contributory plan. In what circumstances can the *Charter* alleviate against the contribution requirements imposed by Parliament? CPP *retirement* benefits are universal but *disability* benefits are conditional. They are designed to assist persons with disabilities who were recently in the work force by replacing employment income with a disability pension. The appellant does not have any significant recent attachment to the work force; thus he does not have *recent* employment income for which a CPP disability pension *can* be a substitute. Nevertheless, if the time horizon is broadened, he can point to the fact that in the 27-year period between his entry into the work force in 1967 and his application for a disability pension in 1993 he made CPP contributions in each of 10 years, mostly prior to 1980. He should not, he says, be “branded a non-contributor”.

3

The appellant admits that Parliament may, without *Charter* infringement, create a particular type of benefit (a contributory plan) targeted at a particular group of individuals (those recently in the work force) who are disadvantaged with a particular type of disability (severe rather than superficial, permanent rather than temporary), but that Parliament drew the line in the wrong place when it insisted on the same level of contributions from temporarily disabled workers as it does from able-bodied workers. In my view, for the reasons which follow, the CPP as designed and as applied to the appellant does not violate his equality rights. The impugned feature of the CPP disability pension

ché de verser au RPC toutes les cotisations requises au cours de la période cotisable pertinente de 1981 à 1992, et que l’omission du RPC de tenir compte de cette déficience constitue de la discrimination au sens du par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L’appelant soulève donc des questions d’une importance considérable pour les personnes ayant une déficience et pour les gouvernements qui entreprennent de concevoir et de mettre en œuvre des mesures législatives en matière d’avantages sociaux. Le RPC est un régime contributif autofinancé. Dans quels cas la *Charte* peut-elle atténuer les exigences en matière de cotisation imposées par le législateur? Les prestations de *retraite* du RPC sont universelles, mais les prestations d’*invalidité* sont conditionnelles. Ces dernières visent à aider les personnes qui ont une déficience et qui étaient récemment sur le marché du travail en remplaçant leur revenu d’emploi par une pension d’invalidité. L’appelant n’a aucun lien significatif récent avec le marché du travail de sorte qu’il ne dispose d’aucun revenu d’emploi *récent susceptible* d’être remplacé par une pension d’invalidité du RPC. Néanmoins, si on remonte plus loin, il peut invoquer le fait qu’au cours de la période de 27 années qui s’est écoulée entre son entrée sur le marché du travail en 1967 et sa demande de pension d’invalidité en 1993, il a cotisé au RPC pendant 10 ans en tout, surtout avant 1980. Il dit qu’il ne devrait pas être [TRADUCTION] «étiqueté comme non-cotisant».

L’appelant admet que le législateur peut, sans contrevenir à la *Charte*, créer une forme particulière d’avantage (un régime contributif) destinée à un groupe précis de personnes (celles qui étaient récemment sur le marché du travail) qui sont défavorisées en raison d’un type donné de déficience (grave plutôt que superficielle, permanente plutôt que temporaire), mais il prétend que le législateur a tracé la ligne au mauvais endroit en exigeant que les travailleurs ayant une déficience temporaire cotisent autant que les travailleurs physiquement aptes. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis que le RPC, tel qu’il est conçu et tel qu’il s’applique à l’appelant, ne porte pas atteinte à ses

(the “drop-out” provision) relaxes the contribution requirement in the case of individuals with permanent disabilities but not individuals with temporary disabilities. Parliament was entitled to take into account the nature and extent of an individual’s disability *both* at the time of the application for a disability pension was made, and during the prior 10-year contribution period. While the CPP draws a statutory distinction between individuals with differing levels of disability during the contribution period, the distinction does not demean the appellant. It simply recognizes that he enjoyed greater economic strength at the relevant time than did the permanently disadvantaged people targeted by the special relief he now seeks to share.

I. Facts

The appellant says he has suffered an intermittent and degenerative back injury since 1980. As a result of a workplace accident in that year, he was assessed to be temporarily totally disabled under the *Manitoba Workmen’s Compensation Act*, R.S.M. 1970, c. W200, and received disability benefits under that Act until 1984. Prior to his accident, he had made CPP contributions in six of the ten previous years (1970-1979 inclusive). In his factum he sets out his lifetime CPP contributions as follows:

1967: Yes	1980: No
1968: Yes	1981: No
1969: No	1982: Yes
1970: No	1983: No
1971: No	1984: No
1972: No	1985: No
1973: Yes	1986: No
1974: Yes	1987: No
1975: Yes	1988: Yes
1976: Yes	1989: No
1977: Yes	1990: No
1978: No	1991: No
1979: Yes	1992: No
	1993: No

droits à l’égalité. La caractéristique contestée du régime de pension d’invalidité du RPC (la disposition d’«exclusion») assouplit l’exigence en matière de cotisation dans les cas de déficience permanente, mais non dans les cas de déficience temporaire. Le législateur avait le droit de tenir compte de la nature et de l’étendue de la déficience d’une personne *tant* au moment de la demande de pension d’invalidité *qu’au* cours de la période cotisable antérieure de 10 ans. Même si le RPC établit une distinction entre les personnes ayant différents niveaux de déficience au cours de la période cotisable, cette distinction ne rabaisse pas l’appelant. Elle ne fait que reconnaître qu’à l’époque pertinente il jouissait d’une force économique supérieure à celle des personnes défavorisées de façon permanente, à qui est destinée l’aide particulière dont il veut maintenant bénéficier.

I. Les faits

L’appelant affirme qu’il souffre de façon intermittente, depuis 1980, d’une blessure dégénérative au dos. À la suite d’un accident du travail survenu cette année-là, l’appelant a été déclaré avoir une déficience totale temporaire en application de la *Workmen’s Compensation Act* du Manitoba, R.S.M. 1970, ch. W200, et il a touché des prestations d’invalidité en vertu de cette loi jusqu’en 1984. Il avait cotisé au RPC pendant six des dix années ayant précédé son accident (à savoir de 1970 à 1979 inclusivement). Dans son mémoire, il énumère ainsi les cotisations qu’il a versées au RPC au cours de sa vie:

1967: Oui	1980: Non
1968: Oui	1981: Non
1969: Non	1982: Oui
1970: Non	1983: Non
1971: Non	1984: Non
1972: Non	1985: Non
1973: Oui	1986: Non
1974: Oui	1987: Non
1975: Oui	1988: Oui
1976: Oui	1989: Non
1977: Oui	1990: Non
1978: Non	1991: Non
1979: Oui	1992: Non
	1993: Non

In 1980-81 and again in 1982-83, the appellant was in receipt of a temporary disability allowance or rehabilitation allowance. In 1983, he was determined by the Neurosis (Psychiatric) Review Panel of the Manitoba Workmen's Compensation Board to have a 15 percent permanent disability and in 1985 was awarded a lump sum payment of \$40,449.12 in full and final settlement. On January 24, 1985, the Workmen's Compensation Board determined that the appellant was capable of working. Since that time, he has made his CPP contribution in only one year, namely 1988.

5 Although the appellant was profitably employed from time to time following his workplace accident in 1980, he says that throughout this period his back condition continued to deteriorate and the disability became "permanent" in 1993. At that time, claiming a severe and permanent disability, he applied for a CPP disability pension. His application was refused by the Minister and refused again by a Review Tribunal in part because he had only made a CPP contribution in one year (1988) of the relevant CPP 10-year contribution period (1983-92) and thus had what was considered to be an insufficiently recent connection to the work force. The Tribunal took a dim view of his application, as is apparent from the terms of its decision dated July 4, 1994, which refers somewhat disparagingly to his "back-ache":

On all of the evidence, medical and otherwise, and having observed the demeanour and mental and physical manouvers [sic] of Mr. Granovsky during the hearing, the Tribunal is of the unanimous view that Mr. Granovsky did not suffer from a severe and prolonged mental or physical disability within the meaning of Subsection 42(2) in 1984 nor did he suffer from any such disability at any time up to the present.

Indeed Mr. Granovsky was very candid in stating to the Tribunal that he is anxious and waiting to go out and work if he can find work suited to his physical condition/limitation imposed by his back-ache.

6 Before the Pension Appeals Board on a hearing *de novo*, the parties agreed to go forward only with

L'appelant a touché des prestations d'invalidité temporaire ou indemnité de réadaptation en 1980 et 1981 et de nouveau, en 1982 et 1983. En 1983, le Comité d'examen des névroses (psychiatrie) de la Commission des accidents du travail du Manitoba a décidé qu'il avait une déficience permanente de 15 pour 100, et, en 1985, il a alors obtenu une somme forfaitaire de 40 449,12 \$ à titre de règlement complet et définitif. Le 24 janvier 1985, la Commission des accidents du travail a jugé que l'appelant était apte au travail. Depuis lors, il n'a cotisé au RPC que pendant une seule année, à savoir en 1988.

Bien que l'appelant ait occupé certains emplois rémunérateurs après avoir été victime de son accident du travail en 1980, il dit que, pendant cette période, l'état de son dos a continué de se détériorer et que sa déficience est devenue «permanente» en 1993. À ce moment-là, invoquant une déficience grave et permanente, il a présenté une demande de pension d'invalidité du RPC. Le ministre et ensuite un tribunal de révision ont refusé la demande de l'appelant, en partie parce qu'il n'avait cotisé au RPC que pendant une seule année (1988) de la période cotisable de 10 ans pertinente (de 1983 à 1992), de sorte qu'il n'avait pas ce qui était considéré comme un lien suffisamment récent avec le marché du travail. Comme le montre le texte de sa décision du 4 juillet 1994, qui traite de façon plutôt désobligeante des «maux de dos» de l'appelant, le tribunal de révision voyait d'un mauvais œil sa demande:

[TRADUCTION] Compte tenu de l'ensemble de la preuve médicale et autre, ainsi que du comportement, des agissements et de l'attitude de M. Granovsky pendant l'audience, le tribunal estime à l'unanimité que ce dernier n'était pas atteint en 1984 d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée au sens du paragraphe 42(2), et qu'il n'a pas été atteint d'une telle invalidité depuis cette année-là.

En fait, M. Granovsky a avoué très franchement au tribunal qu'il était impatient de retourner travailler dès qu'il pourrait trouver un emploi adapté à l'état ou à l'incapacité physique découlant de ses maux de dos.

Lors d'une audience *de novo* devant la Commission d'appel des pensions, les parties ont accepté

the *Charter* argument in respect of the appellant's contribution history, and to leave for a later hearing, if necessary, whether or not the appellant in fact suffered from a severe disability at the date of his 1993 application, or otherwise. This splitting of the issues, while intended to be helpful, has given the appeal a somewhat abstract quality on the key questions of the nature and extent of the injury, and its subsequent deterioration, which is unfortunate.

In any event, the nub of the appellant's *Charter* complaint is that while the CPP relaxes the contribution requirement for applicants whose severe disability was prolonged during all or part of the 10 years immediately preceding the application, it does not relax the contribution for applicants such as the appellant whose severe disability was sporadic, in the process of developing, or of short duration. He argues that where a contributor has a special burden (such as a temporary disability) that goes "above and beyond the usual", he or she is entitled to increased flexibility in the CPP contribution requirements commensurate with the increased burden.

The appellant says that his equality rights as a *temporarily* disabled person were violated by the refusal of the CPP to drop out of its contribution calculations those years in which he was unable to work for at least six months by reason of his disability. If the drop-out provision is applied, he says, as it is for those who suffered a *permanent* disability, he would qualify for a CPP disability pension on the basis of the years in which he *did* make a valid CPP contribution. The appellant thus says that the CPP discriminated against him by insisting on the same rules of recent contribution imposed on more able-bodied workers, which he could not make because of his temporary disability, and denying him the equivalent drop-out privileges allowed to the permanently disabled. The appellant

de s'en tenir à l'argument fondé sur la *Charte* relativement à l'historique des cotisations de l'appellant et de reporter à une audience ultérieure, si nécessaire, l'examen de la question de savoir si l'appellant avait effectivement une déficience grave au moment où il a présenté sa demande en 1993. Ce fractionnement de questions, qui se voulait utile, a malheureusement rendu le pourvoi quelque peu abstrait en ce qui concerne les questions fondamentales de la nature et de l'étendue de la blessure, et de sa détérioration ultérieure.

De toute manière, l'appellant fait essentiellement valoir, dans sa plainte fondée sur la *Charte*, que même si le RPC assouplit les exigences en matière de cotisation dans les cas de déficience grave et prolongée pendant la totalité ou une partie de la période de 10 années qui précède immédiatement la demande, il ne le fait pas dans le cas d'un requérant qui, comme lui, a une déficience grave, mais sporadique, progressive ou de courte durée. Il prétend que lorsqu'un cotisant porte un fardeau spécial (comme une déficience temporaire) qui [TRA-DUCTION] «sort du commun», il a droit à une application plus souple des exigences en matière de cotisation du RPC, et ce, proportionnellement à l'accroissement du fardeau.

L'appellant affirme que ses droits à l'égalité, en tant que personne ayant une déficience *temporaire*, ont été violés par le refus du RPC d'exclure du calcul de ses cotisations les années pendant lesquelles il a été incapable de travailler pendant au moins six mois en raison de sa déficience. Il affirme que, si la disposition d'exclusion était appliquée de la même manière que dans le cas d'une personne qui a une déficience *permanente*, il serait admissible à une pension d'invalidité du RPC en raison des années où il a *effectivement* versé des cotisations valides au RPC. L'appellant prétend donc que le RPC a fait preuve de discrimination à son égard en insistant sur l'application des règles de cotisation récente imposées aux travailleurs plus physiquement aptes, règles qu'il n'a pas pu respecter en raison de sa déficience temporaire, et en lui refusant les mêmes privilèges d'exclusion dont jouissent les personnes qui ont une déficience permanente. L'appellant a été débouté tant par la Commission

7

8

was unsuccessful both before the Pension Appeals Board and before the Federal Court of Appeal.

II. The Statutory Scheme

9 The CPP was designed to provide social insurance for Canadians who experience a loss of earnings owing to retirement, disability, or the death of a wage-earning spouse or parent. It is not a social welfare scheme. It is a contributory plan in which Parliament has defined both the benefits and the terms of entitlement, including the level and duration of an applicant's financial contribution.

10 The disability pension replaces income for those contributors determined to be "disabled" within the statutory definition. To qualify, applicants must satisfy two legislative requirements:

(a) The contributor must suffer from a "severe and prolonged mental or physical disability". A disability is deemed to be "severe" if the person is "incapable regularly of pursuing any substantially gainful occupation", and "prolonged" if it is "likely to be long continued and of indefinite duration or is likely to result in death" (CPP, s. 42(2)(a)).

(b) Contributors must also satisfy a "recency of contributions" test which, at the time the appellant applied for benefits, required contributions to have been made to the CPP in five of the last 10 years or two of the last three years of the contributory period (CPP, ss. 44(1)(b) and 44(2)(a)). The rationale is that workplace replacement income presupposes a recent attachment to a workplace the income from which is to be replaced.

An applicant has a right to a disability pension only if he or she satisfies *both* tests — permanent medical disability and recency of contribution — at the time of his or her application.

11 The disability pension provisions of the CPP recognize that contributors may not, for a variety of reasons, be able to make payments consistently.

d'appel des pensions que par la Cour d'appel fédérale.

II. Le régime législatif

Le RPC est un régime d'assurance sociale destiné aux Canadiens privés de gains en raison d'une retraite, d'une déficience ou du décès d'un conjoint ou d'un parent salarié. Il s'agit non pas d'un régime d'aide sociale, mais plutôt d'un régime contributif dans lequel le législateur a défini à la fois les avantages et les conditions d'admissibilité, y compris l'ampleur et la durée de la contribution financière d'un requérant.

La pension d'invalidité remplace le revenu du cotisant déclaré «invalidé» au sens de la Loi. Pour y avoir droit, le requérant doit remplir deux conditions prescrites par la Loi:

a) Le cotisant doit être atteint d'une «invalidité physique ou mentale grave et prolongée». Une «invalidité» est réputée «grave» si la personne est «régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice», et elle est réputée «prolongée» si elle doit «vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou [. . .] entraîner vraisemblablement le décès» (al. 42(2)a) du RPC).

b) Le cotisant doit également satisfaire au critère de la «récence des cotisations» qui, à l'époque où l'appelant a présenté une demande de prestations, exigeait que des cotisations aient été versées au RPC pendant cinq des dix dernières années ou deux des trois dernières années de la période cotisable (al. 44(1)b) et 44(2)a) du RPC). Cela est dû au fait que le remplacement d'un revenu d'emploi présuppose l'existence d'un lien récent avec un lieu de travail d'où provient le revenu à remplacer.

Le requérant n'a droit à la pension d'invalidité que s'il satisfait aux *deux* critères — l'«invalidité» permanente sur le plan médical et la récence des cotisations — au moment où il présente sa demande.

Les dispositions du RPC relatives à la pension d'invalidité reconnaissent qu'il se peut que, pour diverses raisons, le cotisant ne soit pas toujours en

Reasons for non-contribution could include everything from plant closures to lack of marketable skills to (as in this case) a disability. A measure of flexibility was created for all applicants by the fact that contributions need only have been made in five of the previous 10 years or two out of the previous three years. Anything less, in Parliament's view, falls short of the required *recent* attachment to the work force.

The impugned legislative measure (the drop-out provision) was created for two classes of persons: the permanently disabled and family allowance recipients (CPP, s. 44(2)(b)(iii) and (iv)). The drop-out provision permits certain months to be excluded from the contributory period. If a person is permanently disabled in the course of a calendar year, the months during which that person is permanently disabled are not counted against him or her in determining whether recency of CPP contribution requirements are satisfied.

It is clear the CPP draws a distinction between those in the position of the appellant and other persons with disabilities. Both groups consist of people with physical or mental impairments and a consequent degree of functional limitation that prevents them from working. The appellant agrees that the CPP is a self-funded contributory plan, not a form of welfare. He accepts that it is designed to provide substitute income for those who have a recent connection to the work force. He does not challenge the "philosophy of the [CPP] scheme", and acknowledges "that there can be some reasonable 'recency' test. That is, a scheme aiming at '[earnings] replacement' can reasonably say, as a general matter, that a person who has been out of the work force for a long time no longer has a workplace income to replace". His point is that denying him the drop-out privileges afforded to the permanently disabled demeans the importance and sense of self-worth of people with temporary disabilities. The appellant's position is that all people suffering severe disabilities are entitled to a measure of relaxation of CPP contribution require-

mesure de verser régulièrement des cotisations. Le non-versement des cotisations peut notamment découler d'une fermeture d'usine ou de l'absence des compétences recherchées ou encore, comme en l'espèce, d'une déficience. Tous les requérants bénéficient d'une certaine souplesse du fait qu'ils doivent seulement avoir versé des cotisations pendant cinq des dix années antérieures ou deux des trois années antérieures. Le législateur a estimé qu'exiger moins irait à l'encontre du critère du lien récent avec le marché du travail.

La mesure législative contestée (la disposition d'exclusion) vise deux catégories de personnes: les personnes atteintes d'une «invalidité» permanente et les bénéficiaires d'allocations familiales (sous-al. 44(2)b)(iii) et (iv) du RPC). La disposition d'exclusion permet d'exclure certains mois de la période cotisable. Si, au cours d'une année civile, une personne a une déficience permanente les mois pendant lesquels elle se trouve dans cet état ne jouent pas contre elle lorsque vient le temps de déterminer si les exigences relatives à la récence des cotisations au RPC ont été respectées.

Le RPC établit manifestement une distinction entre les personnes qui se trouvent dans la situation de l'appellant et les autres personnes qui ont une déficience. Les deux groupes sont formés par des gens qui sont atteints d'une affection physique ou mentale à l'origine d'une limitation fonctionnelle qui les empêche de travailler. L'appellant convient que le RPC est un régime contributif autofinancé et non pas une forme d'aide sociale. Il admet que ce régime est destiné à fournir un revenu de remplacement aux personnes qui ont un lien récent avec le marché du travail. Il ne conteste pas la [TRADUCTION] «philosophie» du RPC et reconnaît «qu'il peut y avoir un "critère de récence" raisonnable. Autrement dit, un régime visant le remplacement du revenu peut raisonnablement prévoir, de façon générale, qu'une personne qui n'est pas sur le marché du travail depuis longtemps n'a plus de revenu d'emploi à remplacer». Il prétend que lui refuser les privilèges d'exclusion dont jouissent les personnes qui ont une déficience permanente diminue l'importance et l'estime de soi des personnes dont la déficience est temporaire. L'appellant soutient

12

13

ments imposed on the more able-bodied (or at least those more consistently employed) members of the work force.

que toutes les personnes ayant une déficience grave ont droit à un certain assouplissement des exigences en matière de cotisation qui sont imposées aux travailleurs plus physiquement aptes ou, du moins, aux gens qui travaillent plus régulièrement.

14

I note at the outset that the appellant seeks an extension of the s. 15(1) principles laid down in the decided cases, which is understandable, but he does so in circumstances that provide no clear boundaries for the future. If he succeeds in having the “permanence” requirement of the CPP test rewritten, for example, will courts next be asked to dilute the CPP requirement that the disability be severe? The less severely disabled will no doubt argue that their interests are no less worthy of protection than those whose disabilities are more severe. Is the legislature then precluded from targeting the permanently disabled for special programs or services (special paratransit public bus facilities for example) without making the same services and programs available to those whose disabilities are temporary, and if so, *how* temporary would still be sufficient to qualify? The Minister responds that if line drawing is to be done, as is inevitable in a government benefits scheme, the question is not only *where* they are to be drawn, but also *who* is to draw them, the courts or Parliament? The Minister says that Parliament is the proper constitutional actor to make these policy determinations. This is true, provided Parliament’s line drawing does not violate the Constitution.

Je constate, au départ, que l’appelant demande un élargissement des principes relatifs au par. 15(1) qui ont été établis dans la jurisprudence, ce qui est compréhensible, mais il le fait d’une manière qui ne prévoit aucune limite claire pour l’avenir. S’il réussit à faire modifier l’exigence de «permanence» du critère du RPC, par exemple, va-t-on ensuite demander aux tribunaux de diluer l’exigence du RPC que la déficience soit grave? Les personnes dont la déficience est moins grave prétendront certainement que leurs droits ne sont pas moins dignes de protection que ceux des personnes qui ont une déficience plus grave. Est-il donc interdit au législateur de mettre sur pied des programmes et des services destinés aux personnes ayant une déficience permanente (comme, par exemple, des services de transport adapté par autobus), sans offrir ces mêmes programmes et services aux personnes dont la déficience est temporaire, et le cas échéant, *jusqu’à quel point* la déficience devrait-elle être temporaire pour qu’une personne puisse en bénéficier? Le Ministre répond que, s’il faut tracer la ligne, comme cela est inévitable dans un régime de prestations gouvernemental, la question est de savoir non seulement *où* la tracer, mais encore *qui* doit le faire, les tribunaux ou le législateur? Le Ministre affirme que le législateur est celui à qui, d’après la Constitution, il incombe de prendre ces décisions de politique générale. Cela est vrai à la condition que la ligne tracée par le législateur ne viole pas la Constitution.

15

The Minister’s denial of the application was based on his view that the “eligibility clock” continued to run even in years in which the appellant was for most of the year unable to work and was thus for those years a non-contributor. It is common ground that the pension was properly denied unless the legislation infringes the appellant’s

Le Ministre a refusé la demande parce que, selon lui, la période d’admissibilité a continué de s’écouler même pendant les années où l’appelant était la plupart du temps incapable de travailler et n’était donc pas un cotisant. Les parties reconnaissent que la pension a été refusée à bon droit, sauf si les dispositions législatives en cause portent

equality rights under s. 15(1) of the *Charter* and cannot be saved under s. 1.

III. Constitutional Provisions

Canadian Charter of Rights and Freedoms

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

. . . .

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

IV. Relevant Statutory Provisions

Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8

42. . . .

(2) For the purposes of this Act,

(a) a person shall be considered to be disabled only if he is determined in prescribed manner to have a severe and prolonged mental or physical disability, and for the purposes of this paragraph,

(i) a disability is severe only if by reason thereof the person in respect of whom the determination is made is incapable regularly of pursuing any substantially gainful occupation, and

(ii) a disability is prolonged only if it is determined in prescribed manner that the disability is likely to be long continued and of indefinite duration or is likely to result in death; and

(b) a person shall be deemed to have become or to have ceased to be disabled at such time as is determined in the prescribed manner to be the time when the person became or ceased to be, as the case may be, disabled, but in no case shall a person be deemed to have become disabled earlier than fifteen months

atteinte aux droits à l'égalité garantis à l'appelant par le par. 15(1) de la *Charte* et que, le cas échéant, elles ne peuvent pas être sauvegardées en vertu de l'article premier.

III. Les dispositions constitutionnelles

Charte canadienne des droits et libertés

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

. . . .

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

IV. Les dispositions législatives pertinentes

Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-8

42. . . .

(2) Pour l'application de la présente loi:

a) une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée, et pour l'application du présent alinéa:

(i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne à laquelle se rapporte la déclaration régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice,

(ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, devoir vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès;

b) une personne est réputée être devenue ou avoir cessé d'être invalide à la date qui est déterminée, de la manière prescrite, être celle où elle est devenue ou a cessé d'être, selon le cas, invalide, mais en aucun cas une personne n'est réputée être devenue invalide à une date antérieure de plus de quinze mois à la date

16

17

before the time of the making of any application in respect of which the determination is made.

. . .

44. (1) Subject to this Part,

. . .

(b) a disability pension shall be paid to a contributor . . . who is disabled and who

(i) has made contributions for not less than the minimum qualifying period,

(ii) has made contributions for at least two of the last three calendar years included either wholly or partly within his contributory period,

. . .

(iv) is a contributor to whom a disability pension would have been payable at the time the contributor is deemed to have become disabled had an application for a disability pension been received prior to the time the contributor's application for a disability pension was actually received;

. . .

(2) For the purposes of paragraphs (1)(b) . . .

(a) a contributor shall be considered to have made contributions for not less than the minimum qualifying period only if he has made contributions

(i) for at least five of the last ten calendar years included either wholly or partly within his contributory period. . .

. . .

(b) the contributory period of a contributor shall be the period

(i) commencing January 1, 1966 or when he reaches eighteen years of age, whichever is the later, and

(ii) ending with the month in which he is determined to have become disabled for the purpose of paragraph (1)(b),

but excluding

(iii) any month that was excluded from the contributor's contributory period under this Act or under a provincial pension plan by reason of disability, and

de la présentation d'une demande à l'égard de laquelle la détermination a été établie.

. . .

44. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie:

. . .

b) une pension d'invalidité doit être payée à un cotisant [. . .] qui est invalide et qui:

(i) soit a versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité,

(ii) soit a versé des cotisations pendant au moins deux des trois dernières années civiles entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable,

. . .

(iv) soit est un cotisant à qui une pension d'invalidité aurait été payable au moment où il est réputé être devenu invalide, si une demande de pension d'invalidité avait été reçue avant le moment où elle a effectivement été reçue;

. . .

(2) Pour l'application des alinéas (1)b) . . .

a) un cotisant n'est réputé avoir versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité que s'il a versé des cotisations:

(i) soit pendant au moins cinq des dix dernières années civiles entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable,

. . .

b) la période cotisable d'un cotisant est la période qui:

(i) commence le 1^{er} janvier 1966 ou au moment où il atteint l'âge de dix-huit ans, en choisissant celle de ces deux dates qui est postérieure à l'autre,

(ii) se termine avec le mois au cours duquel il est déclaré invalide dans le cadre de l'alinéa (1)b),

mais ne comprend pas:

(iii) un mois qui, en raison d'une invalidité, a été exclu de la période cotisable de ce cotisant conformément à la présente loi ou à un régime provincial de pensions,

(iv) in relation to any benefits payable under this Act... any month for which he was a family allowance recipient in a year for which his unadjusted pensionable earnings were equal to or less than his basic exemption for the year.

(iv) en ce qui concerne une prestation payable en application de la présente loi [...], un mois relativement auquel il était bénéficiaire d'une allocation familiale dans une année à l'égard de laquelle ses gains non ajustés ouvrant droit à pension étaient égaux ou inférieurs à son exemption de base pour l'année.

V. Judgments in Appeal

A. *Pension Appeals Board*

(1) Per Cameron J.A., Rice J.A. concurring

Cameron J.A. concluded that entitlement to disability benefits under the CPP is conditional on the statutory criteria being met. Here, the legislation did not impose a burden upon the appellant that is not imposed on other claimants. The criteria are the same for all groups. These criteria are not based on stereotypical views of disabled individuals, nor can they be said to be designed to exclude disabled people from participation, in his view. The years of unemployment owing to disability, combined with other years of no or little employment, resulted in the appellant not having sufficient contributions to meet the prerequisites under the Act. Mr. Granovsky was denied a pension because he had not made sufficient contributions. The reason for the lack of contributions, in Cameron J.A.'s view, is irrelevant to the CPP. The determination of the appropriate level of contributions is a matter for Parliament. For these reasons, she concluded that the contribution requirements of the disability plan do not violate s. 15(1) of the *Charter*.

(2) Per the Honourable C.R. McQuaid concurring in the result

In concurring reasons, the Honourable C.R. McQuaid expressed the view that exclusion from the contributory requirements of any years that a claimant suffered a work-related injury would discriminate against workers "who suffered from a disabling injury not directly work-related, and that even larger class who by reason of local economic

V. Les jugements portés en appel

A. *Commission d'appel des pensions*

(1) Le juge Cameron, avec l'appui du juge Rice

Le juge Cameron a conclu que le droit à des prestations d'invalidité en vertu du RPC est conditionnel au respect des critères établis par la Loi. En l'espèce, les dispositions en cause n'imposaient pas à l'appellant un fardeau qui n'est pas imposé à d'autres demandeurs. Les mêmes critères s'appliquent à tous les groupes. Selon lui, ils ne reposent pas sur une perception stéréotypée des personnes ayant une déficience, et on ne peut pas dire non plus qu'ils visent à empêcher des personnes ayant une déficience de participer au régime. Les années au cours desquelles l'appellant a cessé de travailler en raison d'une déficience, conjuguées aux autres années pendant lesquelles il n'a pas ou a peu travaillé, l'ont empêché de cotiser suffisamment pour satisfaire aux exigences préalables de la Loi. Monsieur Granovsky s'est vu refuser une pension parce qu'il n'avait pas suffisamment cotisé. Selon le juge Cameron, la raison de cette insuffisance des cotisations n'est pas pertinente aux fins du RPC. Il appartient au législateur d'établir le niveau approprié des cotisations. Pour ces motifs, elle a conclu que les exigences en matière de cotisation du régime de pension d'invalidité ne violent pas le par. 15(1) de la *Charte*.

(2) L'honorable C.R. McQuaid, souscrivant au résultat

Dans des motifs concordants, l'honorable C.R. McQuaid a exprimé l'avis que le fait de soustraire, à l'application des exigences en matière de cotisation, les années pendant lesquelles une personne a souffert d'une blessure liée au travail serait discriminatoire à l'égard des travailleurs «souffrant d'une blessure invalidante non liée directement au

18

19

conditions, or industrial downsizing, are, through no fault of their own, not in receipt of earnings, and thus precluded from contributing”.

B. *Federal Court of Appeal*, [1998] 3 F.C. 175

(1) Stone J.A., Isaac C.J. concurring

20

Stone J.A. concluded that the Pension Appeals Board had erred in analysing the issue on the basis of direct discrimination rather than indirect or “adverse effect” discrimination. In a decision that pre-dated this Court’s judgment in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, he concluded at para. 11 that the contributions requirement for disability benefits in the *Canada Pension Plan* was contrary to s. 15(1) of the *Charter*:

While neutral on its face, the recency of contributions criterion in subsection 44(1) creates a distinction, in its effect, between disabled and able-bodied persons. This requirement imposes a restrictive condition on disabled persons which arises because of their disability, and which is not imposed on able-bodied persons who apply for disability benefits under the Act. Because of this distinction, disabled persons such as the applicant are denied the “equal benefit” of the law — in this case, equal access to a disability pension to which they have made valid contributions. . . . Disabled persons are thereby inhibited from participating fully in the Plan by reason of their disability.

21

Stone J.A. concluded, however, that the eligibility requirements in the CPP were justified pursuant to s. 1 of the *Charter*. He wrote at para. 18:

In my view, the government has made a reasonable attempt, given the social, economic and fiscal considerations involved, to calculate and allocate a disability benefit in the most reasonable manner. The government is

travail et même pour la catégorie plus générale des travailleurs qui, à cause des conditions économiques locales ou d’une rationalisation dans leur secteur, ne touchent pas de revenu, sans qu’ils en soient responsables, et sont donc empêchés de verser des cotisations».

B. *Cour d’appel fédérale*, [1998] 3 C.F. 175

(1) Le juge Stone, avec l’appui du juge en chef Isaac

Le juge Stone a conclu que la Commission d’appel des pensions avait commis une erreur en analysant la question sous l’angle de la discrimination directe, plutôt que sous celui de la discrimination indirecte ou «par suite d’un effet préjudiciable». Dans une décision antérieure à l’arrêt de notre Cour *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, il a conclu que la condition relative aux cotisations que le *Régime de pensions du Canada* prescrit au sujet des prestations d’invalidité contrevenait au par. 15(1) de la *Charte* (au par. 11):

Bien qu’il soit neutre à première vue, le critère de la récence des cotisations énoncé au paragraphe 44(1) crée une distinction, dans les faits, entre les invalides et les personnes valides. Cette condition impose une restriction aux personnes invalides du fait de leur invalidité, condition à laquelle ne sont pas assujetties les personnes valides qui présentent une demande de prestations d’invalidité en vertu de la Loi. En raison de cette distinction, les personnes invalides, comme le requérant, sont privées du «même bénéfice» de la loi — en l’espèce, l’égalité d’accès à une pension d’invalidité en prévision de laquelle ils ont dûment versé leurs cotisations. [. . .] Les personnes invalides sont donc empêchées de participer pleinement au Régime du fait de leur invalidité.

Le juge Stone a cependant décidé que les conditions d’admissibilité du RPC étaient justifiées en vertu de l’article premier de la *Charte*. Il a écrit (au par. 18):

À mon avis, le gouvernement a fait une tentative raisonnable, compte tenu des considérations sociales, économiques et fiscales en cause, pour calculer et allouer des prestations d’invalidité de la manière la plus raisonnable possible. Le gouvernement est mieux placé que quiconque pour examiner cette question et la Cour ne

uniquely situated to examine this issue and this Court should not second-guess the action it has taken.

Stone J.A. therefore concluded that although the CPP did infringe the applicant's rights protected by s. 15(1) of the *Charter*, it was a reasonable limit that was demonstrably justified in a free and democratic society.

(2) McDonald J.A., concurring in the result

McDonald J.A. agreed with the result, but for different reasons. Unlike the majority, he was of the view that the applicant had not made a case of discrimination since "[t]he eligibility criteria are imposed on all individuals equally" (para. 36). He went on to hold that if, contrary to his view, s. 15(1) were violated, the government had *not* discharged its s. 1 onus of proving that it had impaired the applicant's right as little as possible.

doit pas se prononcer après coup sur les mesures qu'il a prises.

Le juge Stone a donc statué que, même si le RPC portait atteinte aux droits garantis au requérant par le par. 15(1) de la *Charte*, il s'agissait d'une limite raisonnable dont la justification pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

(2) Le juge McDonald, souscrivant au résultat

Le juge McDonald était d'accord avec le résultat, mais pour des motifs différents. Contrairement aux juges majoritaires, il était d'avis que le requérant n'avait pas démontré l'existence de discrimination étant donné que «[l]es critères d'admissibilité sont appliqués également à tous» (par. 36). Il a ajouté que si, contrairement à ce qu'il pensait, il y avait eu violation du par. 15(1), le gouvernement *ne* s'était *pas* acquitté de l'obligation, qui lui incombait en vertu de l'article premier, de prouver qu'il avait porté le moins possible atteinte aux droits du requérant.

VI. Constitutional Questions

On February 16, 1999, Lamer C.J. stated the following constitutional questions:

- (1) Does the *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, discriminate against persons on the basis of physical or mental disability by including periods of physical or mental disability in a claimant's contributory period, as such period is determined pursuant to s. 44(2)(b) of that Act, in claims for a disability pension under that Act, contrary to s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11?
- (2) If so, does the discrimination come within only such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11?

VI. Les questions constitutionnelles

Le 16 février 1999, le juge en chef Lamer a énoncé les questions constitutionnelles suivantes:

- (1) Le *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, crée-t-il à l'égard de certaines personnes une discrimination fondée sur les déficiences mentales ou physiques en incluant des périodes d'invalidité mentale ou physique dans la période cotisable d'un demandeur, selon la définition de cette période à l'al. 44(2)b) de cette loi, dans les demandes de pension d'invalidité faites en vertu de cette loi, en contravention de l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11?
- (2) Dans l'affirmative, cette discrimination est-elle une restriction prescrite par une règle de droit, dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique selon l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11?

22

23

24

VII. Analysis

25 The appellant says he has a serious back problem that renders him unemployable. The question is how, if at all, his medical problem becomes a human rights issue.

26 The true focus of the s. 15(1) disability analysis is not on the impairment as such, nor even any associated functional limitations, but is on the problematic response of the state to either or both of these circumstances. It is the state action that stigmatizes the impairment, or which attributes false or exaggerated importance to the functional limitations (if any), or which fails to take into account the “large remedial component” (*Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, at p. 171) or “ameliorative purpose” of s. 15(1) (*Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, at para. 66; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 65; *Law, supra*, at para. 72), that creates the legally relevant human rights dimension to what might otherwise be a straightforward biomedical condition.

27 Some of the grounds listed in s. 15 are clearly immutable, such as ethnic origin. A disability may be, but is not necessarily, immutable, in the sense of not being subject to change. As this case shows, disabilities may be acquired in the course of life, and may grow more severe or less severe as time goes on. Disabilities are certainly not ‘immutable’ in the secondary sense of “[n]ot varying in different cases” (*New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), vol. 1, p. 1317). Unlike gender or ethnic origin, which generally stamp each member of the class with a singular characteristic, disabilities vary in type, intensity and duration across the full range of personal physical or mental characteristics that, in the context of the CPP, prevent or “disable” an individual from working to earn the annual CPP contribution. As Sopinka J. pointed out in *Eaton, supra*, at para. 69, disability “means

VII. Analyse

L’appelant dit souffrir de graves maux de dos qui le rendent inapte au travail. La question est de savoir comment, le cas échéant, son problème médical devient une question de droits de la personne.

L’analyse de la déficience, fondée sur le par. 15(1), porte véritablement non pas sur les affections en tant que telles, ni même sur des limitations fonctionnelles connexes, mais plutôt sur la réaction problématique de l’État face à l’une ou l’autre de ces situations, ou aux deux à la fois. C’est l’action étatique qui stigmatise les affections ou qui attribue une importance erronée ou exagérée aux limitations fonctionnelles (s’il en est), ou encore qui ne tient pas compte de l’«aspect réparateur important» (*Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, à la p. 171) ou de l’«objet d’amélioration» du par. 15(1) (*Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, au par. 66; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au par. 65; *Law, précité*, au par. 72), qui ajoute la dimension, pertinente sur le plan juridique, des droits de la personne à ce qui pourrait n’être autrement qu’une simple condition biomédicale.

Certains motifs énumérés à l’art. 15 sont nettement immuables, comme l’origine ethnique. Une déficience peut être, mais n’est pas nécessairement, immuable dans le sens de ne pas être susceptible de changement. Comme le montre la présente affaire, une déficience peut être acquise au cours de l’existence d’une personne et s’aggraver ou s’atténuer avec le temps. Aussi, une déficience n’est sûrement pas «immuable» du fait qu’elle peut varier d’un cas à l’autre. Contrairement au sexe ou à l’origine ethnique, qui marquent généralement chaque membre de la catégorie visée d’une seule caractéristique, les déficiences varient en genre, en intensité et en durée d’un bout à l’autre de toute la gamme des caractéristiques physiques ou mentales personnelles qui, dans le contexte du RPC, empêchent une personne de travailler et de verser les cotisations exigibles chaque année ou la rendent

vastly different things depending upon the individual and the context”.

A disability, unlike, for example, race or colour, may entail pertinent functional limitations. These limitations have historically provided a rationale (often unfairly) to explain and justify differential treatment of persons with disabilities. A related consideration is the variety of functions against which the limitations of a person with a disability may be measured. In the context of the CPP, the yardstick is employability. An individual may suffer severe impairments that do not prevent him or her from earning a living. Beethoven was deaf when he composed some of his most enduring works. Franklin Delano Roosevelt, limited to a wheelchair as a result of polio, was the only President of the United States to be elected four times. Terry Fox, who lost a leg to cancer, inspired Canadians in his effort to complete a coast-to-coast marathon even as he raised millions of dollars for cancer research. Professor Stephen Hawking, struck by amyotrophic lateral sclerosis and unable to communicate without assistance, has nevertheless worked with well-known brilliance as a theoretical physicist. (Indeed, with perhaps bitter irony, Professor Hawking is reported to have said that his disabilities give him more time to think.) The fact they have steady work does not, of course, mean that these individuals are necessarily free of discrimination in the workplace. Nor would anyone suggest that, measured against a yardstick other than employment (access to medical care for example), they are not persons with daunting disabilities.

The concept of disability must therefore accommodate a multiplicity of impairments, both physical and mental, overlaid on a range of functional limitations, real or perceived, interwoven with recognition that in many important aspects of life the so-called “disabled” individual may not be impaired or limited in any way at all. An appreciation of the common humanity that people with dis-

inapte à le faire. Comme l’a dit le juge Sopinka dans l’arrêt *Eaton*, précité, au par. 69, lorsqu’il s’agit de déficience, «il existe des différences énormes selon l’individu et le contexte».

Contrairement à la race ou à la couleur, par exemple, une déficience peut entraîner des limitations fonctionnelles pertinentes qui, par le passé, ont permis (souvent injustement) d’expliquer et de justifier une différence de traitement des personnes ayant une telle déficience. Un facteur connexe est le fait qu’il existe une panoplie de fonctions par rapport auxquelles les limitations d’une personne peuvent être évaluées. Dans le contexte du RPC, le critère d’évaluation est l’aptitude au travail. Une personne peut souffrir de graves affections qui ne l’empêchent pas de gagner sa vie. Beethoven était sourd lorsqu’il a composé certaines de ses plus grandes œuvres. Franklin Delano Roosevelt, confiné à un fauteuil roulant par la polio, a été le seul président américain à être élu quatre fois. Terry Fox, qui avait perdu une jambe à cause du cancer, a inspiré les Canadiens en entreprenant un marathon d’un océan à l’autre et en recueillant des millions de dollars pour la recherche sur le cancer. Le professeur Stephen Hawking, atteint de sclérose latérale amyotrophique et incapable de communiquer sans aide, s’est néanmoins brillamment illustré en tant que physicien théoricien. (Il aurait même dit, peut-être avec une ironie teintée d’amertume, que ses déficiences lui donnaient plus de temps pour réfléchir.) Il va sans dire que, même si elles ont un emploi stable, ces personnes ne sont pas nécessairement à l’abri de toute discrimination dans leur milieu de travail. Nul ne prétendrait non plus que ces personnes n’ont pas de déficience grave, si on les évalue en fonction d’un autre critère que l’emploi (celui de l’accès aux soins de santé par exemple).

La notion de déficience doit donc englober une multitude d’affections tant physiques que mentales, superposées à une gamme de limitations fonctionnelles, réelles ou perçues, tout en reconnaissant la possibilité que la personne dite «déficiente» ne souffre d’aucune affection ni d’aucune limite en ce qui a trait à de nombreux aspects importants de sa vie. La reconnaissance de l’humani-

28

29

abilities share with everyone else, and a belief that the qualities and aspirations we share are more important than our differences, are two of the driving forces of s. 15(1) equality rights.

nité que les personnes ayant une déficience ont en commun avec toutes les autres personnes, et la croyance que les qualités et les aspirations que nous partageons importent davantage que nos différences, sont deux forces qui animent les droits à l'égalité garantis par le par. 15(1).

30

The bedrock of the appellant's argument is that many of the difficulties confronting persons with disabilities in everyday life do not flow ineluctably from the individual's condition at all but are located in the problematic response of society to that condition. A proper analysis necessitates unbundling the impairment from the reaction of society to the impairment, and a recognition that much discrimination is socially constructed. See, e.g., D. Pothier, "Miles to Go: Some Personal Reflections on the Social Construction of Disability" (1992), 14 *Dalhousie L.J.* 526. Exclusion and marginalization are generally not created by the individual with disabilities but are created by the economic and social environment and, unfortunately, by the state itself. Problematic responses include, in the case of government action, legislation which discriminates *in its effect* against persons with disabilities, and thoughtless administrative oversight. The appellant says that his treatment by the CPP shows the inequality that can result when government enacts social programs with inadequate attention, at the design stage, for the true circumstances of people with disabilities.

L'argument de l'appellant repose sur le fait qu'un bon nombre des problèmes auxquels les personnes ayant une déficience font face dans leur vie quotidienne découlent non pas inévitablement de leur état, mais plutôt de la réaction problématique de la société face à cet état. Une analyse appropriée exige de distinguer l'affection dont souffre une personne de la réaction de la société *face à* cette affection, ainsi que de reconnaître que la discrimination résulte en bonne partie d'une construction sociale. Voir, par exemple, D. Pothier, «Miles to Go: Some Personal Reflections on the Social Construction of Disability» (1992), 14 *Dalhousie L.J.* 526. Ce n'est généralement pas la personne ayant une déficience qui est à l'origine de l'exclusion et de la marginalisation, mais plutôt l'environnement socioéconomique et, malheureusement, l'État lui-même. En matière d'actes gouvernementaux, les réactions problématiques comprennent les mesures législatives qui ont *un effet* discriminatoire sur les personnes ayant une déficience, ainsi que l'inadvertance administrative. L'appellant affirme que la façon dont le RPC le traite montre l'inégalité qui peut résulter lorsque le gouvernement établit des programmes sociaux sans tenir compte adéquatement, à l'étape de leur conception, de la situation véritable des personnes qui ont une déficience.

A. The Constitutional Aspect of Disability

A. La dimension constitutionnelle de la déficience

31

This case presents the first opportunity for the Court to consider the disability ground of s. 15(1) since rendering its decision in *Law, supra*. In that decision, Iacobucci J., speaking for a unanimous Court at para. 39, set out what he called "a synthesis" of "various articulations" of the s. 15(1) test. I propose at the outset to highlight some of the relevant themes from the Court's earlier *Charter* treatment of disability, in so far as those themes bear on the proper resolution of the present appeal, and then, in light of that earlier jurisprudence, to turn

Dans le présent pourvoi, la Cour a la possibilité d'examiner pour la première fois depuis l'arrêt *Law*, précité, le motif de la déficience énoncé au par. 15(1). Dans cet arrêt, le juge Iacobucci, s'exprimant au nom de notre Cour à l'unanimité au par. 39, a fait ce qu'il a appelé «une synthèse» des «différentes démarches» liées au critère du par. 15(1). Je compte, au départ, souligner certains thèmes pertinents qui se dégagent de la jurisprudence dans laquelle notre Cour a examiné la question de la déficience sous l'angle de la *Charte*,

to the application of the guidelines summarized in *Law* commencing at para. 88.

The respondent is somewhat dismissive of the appellant's physical impairment, suggesting disbelief that a severe backache could rise to the level of a constitutional challenge. The respondent argues that s. 15(1) protection

is for serious disabilities. . . . Human Rights Boards and Tribunals in Canada have held that absences from work because of temporary illnesses or injuries are not ordinarily characterized as disabilities. . . .

This perspective puts too much focus on the impairment itself and not enough focus on the government's response to it. I therefore propose to discuss what at this stage appear to be circumstances that signal the enumerated ground of disability while underlining the obvious fact that the analysis will undergo further refinement in future cases as they arise.

The *Charter* is not a magic wand that can eliminate physical or mental impairments, nor is it expected to create the illusion of doing so. Nor can it alleviate or eliminate the functional limitations truly created by the impairment. What s. 15 of the *Charter* can do, and it is a role of immense importance, is address the way in which the state responds to people with disabilities. Section 15(1) ensures that governments may not, intentionally or through a failure of appropriate accommodation, stigmatize the underlying physical or mental impairment, or attribute functional limitations to the individual that the underlying physical or mental impairment does not entail, or fail to recognize the added burdens which persons with disabilities may encounter in achieving self-fulfilment in a world relentlessly oriented to the able-bodied.

dans la mesure où ces thèmes peuvent être utiles pour trancher le présent pourvoi, pour ensuite aborder, à la lumière de cette jurisprudence, l'application des lignes directrices résumées à partir du par. 88 de l'arrêt *Law*.

L'intimé prend quelque peu à la légère l'affection physique de l'appelant, ce qui donne à penser qu'il ne croit pas que de graves maux de dos peuvent justifier une attaque constitutionnelle. Il fait valoir que la protection offerte par le par. 15(1)

[TRADUCTION] vise des déficiences graves. [...] [L]es commissions et tribunaux des droits de la personne au Canada ont décidé que les absences du travail dues à des blessures ou maladies temporaires ne sont normalement pas considérées comme des déficiences. . .

Ce point de vue met trop l'accent sur l'affection elle-même et pas assez sur la réaction du gouvernement à celle-ci. Je compte donc analyser ce qui, à ce stade, paraît être des circonstances qui indiquent l'existence du motif énuméré de la déficience, tout en soulignant qu'il est évident que cette analyse sera perfectionnée dans d'autres affaires au fur et à mesure qu'elles se présenteront.

La *Charte* n'est pas une baguette magique qui permet de supprimer toute affection physique ou mentale, et on ne s'attend pas non plus à ce qu'elle donne l'illusion de le faire. Elle ne permet pas non plus d'atténuer ou de supprimer les limitations fonctionnelles qui découlent véritablement de l'affection. Toutefois, l'art. 15 de la *Charte* peut jouer un rôle très important en permettant d'aborder la manière dont l'État réagit aux gens ayant une déficience. Le paragraphe 15(1) garantit que les gouvernements ne puissent pas, intentionnellement ou en omettant de prendre les mesures d'accommodement appropriées, stigmatiser l'affection physique ou mentale sous-jacente ou attribuer à une personne des limitations fonctionnelles que cette affection physique ou mentale sous-jacente n'entraîne pas, ou encore omettre de reconnaître les difficultés supplémentaires que les personnes ayant une déficience peuvent éprouver à s'épanouir dans une société implacablement conçue pour répondre aux besoins des personnes physiquement aptes.

32

33

34

It is therefore useful to keep distinct the component of disability that may be said to be located in an individual, namely the aspects of physical or mental impairment, and functional limitation, and on the other hand the other component, namely, the socially constructed handicap that is not located in the individual at all but in the society in which the individual is obliged to go about his or her everyday tasks. This manner of differentiating among the different aspects of disabilities is elaborated upon in the medical context by the World Health Organization in the *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps: A Manual of Classification Relating to the Consequences of Disease* (1980); restated in: *United Nations Decade of Disabled Persons, 1983-1992: World Programme of Action concerning Disabled Persons* (1983), at pp. 2-3, and in the human rights area by Professor J. E. Bickenbach, *Physical Disability and Social Policy* (1993), and Professor M. Minow, "When Difference Has Its Home; Group Homes for the Mentally Retarded, Equal Protection and Legal Treatment of Difference" (1987), 22 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* 111, at p. 124. (While the WHO, in the *medical* context, uses the word "disability" to refer to functional limitation (the second aspect), I prefer to use the expression "functional limitation" to emphasize that in *legal* terms it is all three aspects considered together that constitute the disability.)

35

I have no desire to burden with further nuances the already complicated world of equality rights, but I think that appropriate attention to the distinctions suggested by the WHO helps to bring into sharper focus the disability ground within the larger s. 15(1) framework set out in *Law, supra*.

36

Not all physical or mental impairments (first aspect) give rise to functional limitations (second aspect). This Court recently addressed a number of related employment complaints under s. 10 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, including an instance where an employer quite

Il est donc utile de maintenir une distinction entre, d'une part, la composante de la déficience qui, peut-on dire, se retrouve chez la personne elle-même, à savoir les facettes de l'affection physique ou mentale et de la limitation fonctionnelle, et d'autre part, l'autre composante qui est celle du handicap ou désavantage qui résulte d'une construction sociale et qui ne se retrouve nullement chez la personne elle-même, mais résulte plutôt de la société dans laquelle cette personne doit effectuer ses tâches quotidiennes. Cette façon de différencier les différentes facettes de la déficience est approfondie dans le contexte médical par l'Organisation mondiale de la santé dans *Classification internationale des handicaps: déficiences, incapacités et désavantages: Un manuel de classification des conséquences des maladies* (1988) (version originale anglaise publiée en 1980); repris dans *Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées, 1983-1992: Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées* (1983), à la p. 3, et dans le domaine des droits de la personne, par le professeur J. E. Bickenbach dans *Physical Disability and Social Policy* (1993), et la professeure M. Minow dans «When Difference Has Its Home; Group Homes for the Mentally Retarded, Equal Protection and Legal Treatment of Difference» (1987), 22 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* 111, à la p. 124. (Bien que l'OMS utilise dans le contexte *médical*, le mot «déficience» lorsqu'elle parle de l'affection (la première facette), je préfère utiliser le mot «affection» pour faire ressortir le fait que, sur le plan *juridique*, ce sont les trois facettes qui constituent la déficience.)

Je n'ai pas l'intention d'ajouter des nuances au domaine déjà compliqué des droits à l'égalité, mais j'estime que le fait de prêter suffisamment attention aux distinctions proposées par l'OMS contribue à clarifier le motif de la déficience à l'intérieur du cadre général du par. 15(1) exposé dans l'arrêt *Law*, précité.

Les affections physiques ou mentales (la première facette) n'engendrent pas toutes des limitations fonctionnelles (la deuxième facette). Notre Cour a récemment examiné un certain nombre de plaintes connexes en matière d'emploi qui avaient été déposées en vertu de l'art. 10 de la *Charte des*

erroneously attributed to an applicant for a job as gardener-horticulturalist functional limitations which did not in fact arise from her physical condition, though the employer subsequently resiled from this position: *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montreal (City)*, [2000] 1 S.C.R. 665, 2000 SCC 27. Where functional limitations do exist, they may be so minor as to be immaterial. An individual who is slightly colour blind, for example, may not notice any functional limitations, unless he or she chooses to undertake employment where an ability to differentiate colours precisely is important, a home decorator for example, or a commercial airline pilot. In other cases, technology has eliminated any functional limitation that would otherwise exist, as in the case of the short-sighted individual who wears corrective eyeglasses. Does a person whose physical impairment continues but whose functional limitations have been eliminated continue to be a person with disabilities? The United States Supreme Court takes the view that such individuals cease to be disabled for the purpose of the *Americans with Disabilities Act*; see *Sutton v. United Airlines, Inc.*, 119 S.Ct. 2139 (1999). The same result would not necessarily follow under our jurisprudence, as discussed below.

Equally, the third aspect (the socially constructed handicap) may wrongly attribute exaggerated or unjustified consequences to whatever functional limitations in fact exist. A government inclination to write people off because of their impairment justifies scrutiny even if the impairment has resulted in very real functional limitations. The consequences the government attaches to such functional limitations may overshoot (or undershoot) the mark. The officials at the Brant Board of Education who undertook the difficult task of evaluating the learning potential of 12-year-old Emily Eaton, as described in *Eaton, supra*, must have been all too aware that another individual, similarly wheelchair bound with

droits et libertés de la personne du Québec. Il était question notamment d'une affaire où un employeur avait eu complètement tort d'attribuer à une candidate à un emploi de jardinière horticultrice des limitations fonctionnelles que son état physique n'engendrait pas en fait, quoique l'employeur ait changé d'idée par la suite: *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, 2000 CSC 27. Lorsque des limitations fonctionnelles existent vraiment, elles peuvent être mineures au point de n'avoir aucune importance. Par exemple, il se peut qu'une personne légèrement daltonienne n'éprouve aucune limitation fonctionnelle dans la mesure où elle ne choisit pas un emploi pour lequel l'aptitude à distinguer exactement les couleurs est importante, comme celui de décorateur d'intérieur ou de pilote de ligne commerciale. Dans d'autres cas comme celui des personnes myopes qui portent des verres correcteurs, la technologie a supprimé toute limitation fonctionnelle qui existerait par ailleurs. Une personne dont l'affection physique persiste mais dont les limitations fonctionnelles ont été éliminées continue-t-elle d'être une personne ayant une déficience? La Cour suprême des États-Unis est d'avis que ces personnes cessent d'avoir une déficience au sens de l'*Americans with Disabilities Act*; voir *Sutton c. United Airlines, Inc.*, 119 S.Ct. 2139 (1999). Notre jurisprudence ne permettrait pas nécessairement d'arriver au même résultat, comme nous le verrons plus loin.

De même, la troisième facette (le handicap ou désavantage résultant d'une construction sociale) peut attribuer à tort des conséquences exagérées ou injustifiées à toute limitation fonctionnelle réelle. Le fait qu'un gouvernement soit enclin à exclure des personnes en raison de l'affection dont elles souffrent justifie un examen même dans le cas où cette affection entraîne une limitation fonctionnelle bien réelle. Les conséquences que le gouvernement associe à une telle limitation fonctionnelle peuvent être exagérées (ou encore sous-estimées). Les membres du Conseil scolaire du comté de Brant qui, comme le décrit l'arrêt *Eaton*, précité, ont entrepris la tâche difficile d'évaluer la capacité d'apprentissage d'une enfant de 12 ans, Emily

reduced communication capacity, turned out to be Professor Stephen Hawking. To say that the state has an obligation not to exaggerate the functional limitations caused by serious disabilities is not to underestimate the difficulty of making the assessment.

Eaton, ne devaient pas ignorer qu'une autre personne, qui utilisait également un fauteuil roulant et éprouvait des difficultés à communiquer, s'est révélée être le professeur Stephen Hawking. Affirmer que l'État ne doit pas exagérer les limitations fonctionnelles découlant d'une déficience grave ne revient pas à sous-estimer la difficulté de procéder à l'évaluation.

38 Equally problematically, there are instances where society passes directly from the first aspect (physical or mental impairment) to the third aspect (imposition of a disadvantage or handicap) without going through the intermediate consideration of evaluating the true functional limitations, if any. An individual with a serious facial disfigurement, for example, or a person who is diagnosed with leprosy, may not have, and may never have, any relevant functional limitations, but may nevertheless suffer discrimination on account of the condition.

Il y a le cas tout aussi problématique où la société passe directement de la première facette (l'affection physique ou mentale) à la troisième (l'imposition d'un désavantage ou handicap) sans prendre le temps d'évaluer la véritable limitation fonctionnelle, s'il en est. Par exemple, il se peut qu'une personne gravement défigurée ou atteinte de la lèpre ne souffre jamais d'une limitation fonctionnelle pertinente, mais qu'elle soit néanmoins victime de discrimination en raison de son état.

39 In summary, while the notions of impairment and functional limitation (real or perceived) are important considerations in the disability analysis, the primary focus is on the inappropriate legislative or administrative response (or lack thereof) of the state. Section 15(1) is ultimately concerned with human rights and discriminatory treatment, not with biomedical conditions.

En résumé, bien que les notions d'affection et de limitation fonctionnelle (réelle ou perçue) soient des facteurs importants dans l'analyse de la déficience, l'accent est mis avant tout sur la réaction législative ou administrative inadéquate (ou l'absence de réaction) de l'État. Le paragraphe 15(1) porte en fin de compte sur les droits de la personne et le traitement discriminatoire, et non pas sur des conditions biomédicales.

40 The different elements or aspects of the disability analysis are relevant to human rights legislation as well as to *Charter* scrutiny. In fact, two recent employment cases before this Court further illustrate these relationships. In *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868 (referred to as "*Grismer Estate*"), the appellant, whose eyesight was impaired by a stroke, was assumed by the provincial Superintendent of Motor Vehicles, without individual testing, to have a sufficient level of functional limitation to disqualify him from holding a driver's licence. The Court held him to be entitled to an individual test to determine whether the attributed limitation did in fact exist. On the other hand, in *British Columbia (Public Service Employee Relations Commis-*

Les différentes composantes ou facettes de l'analyse de la déficience sont pertinentes tant aux fins d'un examen fondé sur une loi relative aux droits de la personne qu'aux fins d'un examen fondé sur la *Charte*. En fait, deux pourvois en matière d'emploi dont notre Cour a été saisie récemment illustrent davantage ces liens. Dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868 (appelé l'affaire de la «*succession Grismer*»), le surintendant des véhicules automobiles avait *présumé*, sans procéder à une évaluation individuelle, que l'appellant, dont la vision s'était détériorée à la suite d'un accident cérébrovasculaire, souffrait d'une limitation fonctionnelle suffisante pour qu'il lui soit interdit de détenir un permis de conduire. La Cour

sion) v. BCGSEU, [1999] 3 S.C.R. 3, a woman firefighter named Tawney Meiorin failed a series of strenuous physical endurance tests, thus exhibiting a physical limitation broadly related to her gender, but succeeded in her complaint by showing that the standards themselves had never actually been related to the demands of firefighting. The standards merely tracked the aerobic performance of male firefighters. While not a case of disability as such, the *Meiorin* case illustrates a situation where a personal characteristic enumerated in s. 15 (gender) is shown to be related to a more limited aerobic capacity (functional limitation) but this is then wrongly converted into a state-imposed job handicap which was no less objectionable because it was misconceived rather than intentionally discriminatory. The “problem” did not lie with the female applicant, but with the state’s substitution of a male norm in place of what the appellant was entitled to, namely a fair-minded gender-neutral job analysis. A parallel view would be urged in cases where the functional limitation is related to a disability.

a conclu que l’appelant avait droit à une évaluation individuelle visant à déterminer si la limitation qu’on lui prêtait était réelle. Par ailleurs, dans l’arrêt *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, une pompière s’appelant Tawney Meiorin, qui avait échoué à une série de tests intenses d’endurance physique et ainsi démontré une limitation physique largement liée à son sexe, a eu gain de cause en démontrant que les normes applicables n’avaient jamais vraiment été liées aux exigences de la lutte contre les incendies. Ces normes ne servaient qu’à évaluer la capacité aérobique des hommes exerçant la fonction de pompier. Même s’il ne s’agit pas d’un cas de déficience, l’affaire *Meiorin* fournit un exemple de situation où il est démontré qu’une caractéristique personnelle énumérée à l’art. 15 (le sexe) est associée à une capacité aérobique moindre (limitation fonctionnelle), et est ensuite transformée erronement par l’État en un handicap relatif à l’emploi. Cette entrave créée par l’État n’est pas moins répréhensible du fait qu’elle est mal conçue plutôt qu’intentionnellement discriminatoire. Ce n’était pas la candidate qui causait un «problème», mais l’application par l’État d’une norme masculine au lieu de ce à quoi l’appelante avait droit, à savoir une analyse d’emploi équitable qui n’établit aucune distinction fondée sur le sexe. L’adoption d’un point de vue analogue est préconisée dans les affaires où la limitation fonctionnelle est liée à une déficience.

B. *The Guidelines Developed in Law v. Canada*

In *Law*, *supra*, the Court suggested that a s. 15 analysis proceed on the basis of “three broad inquiries” as follows (at para. 39):

First, does the impugned law (a) draw a formal distinction between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics, or (b) fail to take into account the claimant’s already disadvantaged position within Canadian society resulting in substantively differential treatment between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics? If so, there is differential treatment for the purpose of s. 15(1). Second, was the claimant subject to differential treatment on the basis of one or more of the enumerated and

B. *Les lignes directrices établies dans l’arrêt Law c. Canada*

Dans l’arrêt *Law*, précité, notre Cour a indiqué que l’analyse fondée sur l’art. 15 reposait sur les «trois grandes questions» suivantes (au par. 39):

Premièrement, la loi contestée a) établit-elle une distinction formelle entre le demandeur et d’autres personnes en raison d’une ou de plusieurs caractéristiques personnelles, ou b) omet-elle de tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle le demandeur se trouve déjà dans la société canadienne, créant ainsi une différence de traitement réelle entre celui-ci et d’autres personnes en raison d’une ou de plusieurs caractéristiques personnelles? Si tel est le cas, il y a différence de traitement aux fins du par. 15(1). Deuxièmement, le demandeur

analogous grounds? And third, does the differential treatment discriminate in a substantive sense, bringing into play the purpose of s. 15(1) of the *Charter* in remedying such ills as prejudice, stereotyping, and historical disadvantage? The second and third inquiries are concerned with whether the differential treatment constitutes discrimination in the substantive sense intended by s. 15(1). [Emphasis in original.]

a-t-il subi un traitement différent en raison d'un ou de plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues? Et, troisièmement, la différence de traitement était-elle réellement discriminatoire, faisant ainsi intervenir l'objet du par. 15(1) de la *Charte* pour remédier à des fléaux comme les préjugés, les stéréotypes et le désavantage historique? Les deuxième et troisième questions servent à déterminer si la différence de traitement constitue de la discrimination réelle au sens du par. 15(1). [Souligné dans l'original.]

42 I therefore proceed to make these three broad inquiries into the disability claim presented by the appellant.

Je me pose donc ces trois grandes questions relativement à l'allégation de déficience de l'appellant.

(1) Differential Treatment

(1) La différence de traitement

43 The first step is to determine whether the CPP disability provision draws a distinction, based on one or more personal characteristics, between the appellant and some other person or group to whom he may properly be compared, resulting in unequal treatment. The Pension Appeals Board concluded that the CPP set out objective criteria which applied equally and without distinction to every applicant. This is true in the sense that the same set of criteria was applied to all contributors. Such criteria, however, drew an explicit distinction between people with permanent disabilities and all other contributors, and subjected the groups to different treatment. Moreover, the *effects* were very different depending on the status of a person's disabilities during the contribution period. As Stone J.A. pointed out in the Federal Court of Appeal, "[w]hat the recency of contributions requirement fails to take into account is that disabled persons may not be able to make contributions for the minimum qualifying period in subsection 44(1), because they are physically unable to work" (para. 11). The CPP contribution requirements, which on their face applied the same set of rules to all contributors, operated unequally in their effect on persons who want to work but whose disabilities prevent them from working.

La première étape consiste à déterminer si la disposition du RPC relative à la déficience crée une inégalité de traitement en établissant une distinction, fondée sur une ou plusieurs caractéristiques personnelles, entre l'appellant et une autre personne ou un autre groupe à qui on peut le comparer à juste titre. La Commission d'appel des pensions a conclu que le RPC établissait des critères objectifs qui s'appliquaient uniformément et sans distinction à chaque requérant. Cela est vrai en ce sens que les mêmes critères étaient appliqués à tous les cotisants. Toutefois, ces critères établissaient expressément une distinction entre les gens ayant une déficience permanente et les autres cotisants, et traitaient ces groupes différemment. De plus, leurs *effets* variaient énormément selon le degré de déficience des personnes au cours de la période cotisable. Comme le juge Stone de la Cour d'appel fédérale l'a fait remarquer, «[l]a condition relative à la récence des cotisations ne tient pas compte du fait que les personnes invalides ne sont peut-être pas en mesure de verser des cotisations pendant la période minimale d'admissibilité prévue au paragraphe 44(1), parce qu'en fait elles sont physiquement incapables de travailler» (par. 11). Les exigences en matière de cotisation du RPC, qui, à première vue, appliquaient les mêmes règles à tous les cotisants, avaient un effet différent sur les personnes qui veulent travailler mais qui ne peuvent pas le faire en raison d'une déficience.

44 Parliament has recognized this problem in two ways: in part by dropping out the years of perma-

Le législateur a reconnu l'existence de ce problème de deux manières: d'une part, en excluant

nent disability in its assessment of an applicant's contribution history, and in part by relaxing the contribution requirement to five years out of 10 (or two years out of three), thus recognizing that an individual may not have an uninterrupted contribution record for reasons outside their control, including temporary disability. The appellant argues that the 5/10 year or the 2/3 year rules are irrelevant because they apply to everybody, whereas his particular reason for non-contribution is the object of *Charter* protection. He says that because of his severe back problems he too, just as much as the permanently disabled, could not maintain the contribution level expected from able-bodied workers. In short, the CPP both in its design and in its effect creates a distinction, based on disability, between the appellant and more able-bodied members of the work force. Moreover, the CPP draws a further distinction between people like the appellant who were temporarily disabled from participating in the work force during the contribution period and persons with permanent disabilities who were excluded from the work force altogether during all or a part of that period of time.

(a) *The Comparative Approach*

The identification of the group in relation to which the appellant can properly claim "unequal treatment" is crucial. The Court established at the outset of its equality jurisprudence in *Andrews*, *supra*, that claims of distinction and discrimination could only be evaluated "by comparison with the conditions of others in the social and political setting in which the question arises" (p. 164). See also *Law*, *supra*, at para. 24:

This comparison determines whether the s. 15(1) claimant may be said to experience differential treatment, which is the first step in determining whether there is discriminatory inequality for the purpose of s. 15(1).

de son évaluation de l'historique des cotisations d'un requérant les années pendant lesquelles il avait eu une déficience permanente, et d'autre part, en réduisant l'exigence de cotisation à cinq ans sur dix (ou à deux ans sur trois) et en reconnaissant ainsi qu'il se peut qu'une personne n'ait pas cotisé de façon ininterrompue pour des raisons indépendantes de sa volonté, dont la déficience temporaire. L'appellant prétend que les règles du cinq ans sur dix et du deux ans sur trois ne sont pas pertinentes car elles s'appliquent à tous, tandis que la raison de sa propre omission de verser des cotisations fait l'objet d'une protection offerte par la *Charte*. Il dit qu'à l'instar des personnes ayant une déficience permanente, il n'avait pas pu, en raison de ses graves maux de dos, maintenir le niveau de cotisations prévu pour les travailleurs physiquement aptes. Bref, tant sur le plan de sa conception que sur celui de son effet, le RPC établit une distinction fondée sur une déficience entre l'appellant et les personnes plus physiquement aptes qui sont sur le marché du travail. De plus, le RPC établit une autre distinction entre les gens qui, comme l'appellant, ont été tenus à l'écart du marché du travail pendant la période cotisable par une déficience temporaire, et les gens qui ont été tenus complètement à l'écart du marché du travail pendant une partie ou l'ensemble de cette période par une déficience permanente.

a) *La méthode comparative*

L'identification du groupe auquel l'appellant peut se comparer pour alléguer qu'il y a eu «inégalité de traitement» est cruciale. Dès l'arrêt *Andrews*, précité, qui est le premier qu'elle a rendu en matière d'égalité, la Cour a statué que les allégations de distinction et de discrimination ne pouvaient être évaluées que «par comparaison avec la situation des autres dans le contexte socio-politique où la question est soulevée» (p. 164). Voir également l'arrêt *Law*, précité, au par. 24:

Cette comparaison permet de déterminer si la personne qui invoque le par. 15(1) subit une différence de traitement, ce qui constitue la première étape de la détermination de la présence d'inégalité discriminatoire aux fins de ce paragraphe.

46

The appellant contends that he ought to be compared to an ordinary member of the work force who was able-bodied during the contribution period because the appellant was being required to satisfy the level of contribution expected of an ordinary member of the work force with insufficient regard for periods of temporary disability. However, while a s. 15 complainant is given considerable scope to identify the appropriate group for comparison, “the claimant’s characterization of the comparison may not always be sufficient. It may be that the differential treatment is not between the groups identified by the claimant, but rather between other groups” (*Law, supra*, at para. 58).

47

Such identification has to bear an appropriate relationship between the group selected for comparison and the benefit that constitutes the subject matter of the complaint. As was pointed out in *Law, supra*, at para. 57:

Both the purpose and the effect of the legislation must be considered in determining the appropriate comparison group or groups.

48

The purpose of the drop-out provision is to facilitate access of people with permanent disabilities to a CPP disability pension. It does so by employing the same criteria (“severe” and “prolonged”) as the criteria used for the disability pension itself. I do not suggest that faithful correspondence between the benefit in issue and the purpose of the larger plan necessarily avoids the claim of discrimination, because the discrimination may lie in the purpose or effects of the larger plan, as discussed by McLachlin J., as she then was, in *Battlefords and District Co-operative Ltd. v. Gibbs*, [1996] 3 S.C.R. 566, at para. 46 *et seq.* Here, however, the appellant does not take the position that the disability pension itself is discriminatory within the meaning of s. 15.

49

An able-bodied worker who makes more or less regular CPP contributions then suffers a permanent disability will be a paid-up CPP contributor within the 5/10 year or 2/3 year rule and thus will have no need (by reason of the disability) to resort to the

L’appelant prétend que sa situation devrait être comparée à celle d’un travailleur ordinaire qui était physiquement apte pendant la période cotisable, du fait qu’il était tenu de verser les mêmes cotisations sans qu’il ne soit suffisamment tenu compte des périodes de déficience temporaire. Toutefois, bien que l’auteur d’une plainte fondée sur l’art. 15 jouisse d’une latitude considérable pour identifier le groupe de comparaison approprié, «il se peut que la qualification de la comparaison par le demandeur ne soit pas suffisante. La différence de traitement peut ne pas s’effectuer entre les groupes cernés par le demandeur, mais plutôt entre d’autres groupes» (*Law*, précité, au par. 58).

Une telle identification requiert un lien adéquat entre le groupe de comparaison choisi et l’avantage qui constitue l’objet de la plainte. Comme il a été souligné dans l’arrêt *Law*, précité, au par. 57:

Il faut examiner à la fois l’objet et l’effet des dispositions pour faire ressortir le groupe ou les groupes de comparaison appropriés.

La disposition d’exclusion a pour objet de faciliter l’accès de personnes ayant une déficience permanente à une pension d’invalidité du RPC. Elle le fait au moyen des mêmes critères («grave» et «prolongée») que ceux qui sont utilisés pour la pension d’invalidité elle-même. Je ne laisse pas entendre que la correspondance exacte entre l’avantage en cause et l’objet du régime général permet nécessairement d’éviter l’allégation de discrimination, vu que la discrimination peut résider dans l’objet ou les effets du régime général, comme l’a fait remarquer le juge McLachlin (maintenant Juge en chef), dans l’arrêt *Battlefords and District Co-operative Ltd. c. Gibbs*, [1996] 3 R.C.S. 566, aux par. 46 *et suiv.* En l’espèce, toutefois, l’appelant ne prétend pas que la pension d’invalidité est elle-même discriminatoire au sens de l’art. 15.

Un travailleur physiquement apte qui cotise plus ou moins régulièrement au RPC et qui est atteint par la suite d’une déficience permanente sera considéré comme quelqu’un qui a versé toutes ses cotisations en vertu de la règle du cinq ans sur dix

drop-out provision. He or she neither comes within the purpose of the drop-out provision, nor is disadvantaged by its effects.

The people who do benefit from the drop-out provision are those who not only demonstrate a permanent disability at the date of application, but also who possessed the permanent disability during the contribution period, or so much of it as they seek to drop out of the CPP calculation. Thus the permanently disabled are the people whose drop-out benefit the appellant seeks to share, and who in my view constitute the proper comparator group.

The intervener, the Council of Canadians with Disabilities says that because in 1993 the appellant was suffering a severe and permanent disability, the better *Charter* argument is that Parliament improperly drew a line at the date of the application within the same group of people all of whom at that time suffered the same level of disadvantage. The drop-out provision, however, relates to the health status in each of the 10 years prior to the 1993 application, which was the relevant contribution period, at which time the appellant enjoyed a health advantage.

I therefore conclude that the appellant has established a denial of equal benefit of the law under the first step of the equality analysis. He was denied a disability pension because he could not bring himself within the drop-out provision made available to applicants who suffered from severe and permanent disabilities during the contribution years in question. The CPP failed to recognize the barrier posed by his temporary disability. His objection, basically, is that the drop-out provision is underinclusive. However, the relevant group with which he can claim “unequal treatment” is the body of CPP contributors who suffered a severe and permanent disability in the years of their respective contribution histories and who therefore did benefit from the drop-out provision to which the

ou du deux ans sur trois, et n’aura donc pas besoin (en raison de sa déficience) de recourir à la disposition d’exclusion. Il n’est pas visé par la disposition d’exclusion et n’est pas non plus défavorisé par les effets de cette disposition.

Les gens qui bénéficient de la disposition d’exclusion sont non seulement ceux qui démontrent l’existence d’une déficience permanente à la date de la demande, mais encore ceux qui avaient une déficience permanente pendant la période cotisable, ou pendant la partie de cette période qu’ils demandent d’exclure du calcul du RPC. Les gens qui ont une déficience permanente sont donc ceux qui bénéficient de la disposition d’exclusion dont l’appelant veut se prévaloir et qui, à mon avis, constituent le groupe de comparaison approprié.

L’intervenant, le Conseil des Canadiens avec déficiences, dit qu’étant donné que l’appelant avait une déficience grave et permanente en 1993, le meilleur argument fondé sur la *Charte* est que le législateur a eu tort de tracer une ligne à la date de la demande au sein du groupe de personnes qui subissaient le même désavantage à cette époque. Or, la disposition d’exclusion concerne l’état de santé au cours de chacune des 10 années qui ont précédé la demande faite en 1993 et qui correspondent à la période cotisable pendant laquelle l’appelant jouissait d’un avantage sur le plan de la santé.

Je conclus donc que l’appelant a démontré qu’on lui a refusé le même bénéfice de la loi, dans le cadre de la première étape de l’analyse de l’égalité. On lui a refusé une pension d’invalidité parce qu’il ne pouvait pas relever de la disposition d’exclusion dont pouvaient se prévaloir les requérants qui avaient une déficience grave et permanente pendant les années cotisables en cause. Le RPC n’a pas reconnu l’obstacle que constituait la déficience temporaire de l’appelant. L’appelant prétend essentiellement que la disposition d’exclusion a une portée trop restreinte. Cependant, le groupe pertinent auquel il peut se comparer pour alléguer qu’il y a eu «inégalité de traitement» est celui des cotisants au RPC qui avaient une déficience grave et permanente au cours des années comprises dans leurs historiques des cotisations respectifs et qui ont donc bénéficié de la disposition d’exclusion

50

51

52

appellant claims entitlement on the basis of his equality rights.

(2) Is the Impugned Distinction Based on an Enumerated or Analogous Ground?

53

The drop-out provision makes a legislative distinction entirely on the basis of the existence and duration of the disability that rendered the applicant unemployed. Classification on the basis of disability is subject to scrutiny, and the appellant thus satisfies the “second broad inquiry” identified in *Law, supra*. I should add that even though *temporary* disability is not, by definition, immutable in the sense of unchangeable, it is clearly a characteristic that is unchangeable for its duration, and entirely outside the control of the individual thus burdened.

(3) Does the Financial Disadvantage Suffered by the Appellant Under Section 44(2)(b)(iii) of the CPP Amount to Discrimination Under Section 15 of the Charter?

54

Classification on the basis of disability is not necessarily disadvantageous. Here, for those who qualify, it results in a CPP disability pension. The appellant’s application was refused but this denial, even on grounds related to disability, is not enough to produce a s. 15(1) infringement. The appellant must also show that the failure of the CPP to take into account that his contribution history was at least in part the product of his temporary disability engages the purpose of s. 15(1) of the *Charter*. The appellant must go beyond a “formalistic or mechanical approach” (*Law, supra*, para. 88), and address the ultimate issue which, citing *Law* at para. 99, may be formulated as follows:

Does the law, in purpose or effect, conform to a society in which all persons enjoy equal recognition as human beings or as members of Canadian society, equally capable and equally deserving of concern, respect, and consideration? Does the law, in purpose or effect, perpetuate the view that [persons with temporary disabilities] are less capable or less worthy of recognition or

dont l’appelant prétend pouvoir se prévaloir en raison de ses droits à l’égalité.

(2) La distinction contestée est-elle fondée sur un motif énuméré ou analogue?

La disposition d’exclusion établit une distinction fondée entièrement sur l’existence et la durée de la déficience qui a empêché le requérant de travailler. La classification fondée sur la déficience est susceptible d’examen, de sorte que l’appelant satisfait au critère de la «deuxième grande question» décrit dans l’arrêt *Law*, précité. Je dois ajouter que même si, par définition, la déficience *temporaire* n’est pas immuable au sens de ne pas pouvoir changer, elle constitue manifestement une caractéristique dont la durée ne peut pas être changée et qui est totalement indépendante de la volonté de la personne qui en souffre.

(3) Le désavantage financier subi par l’appelant en raison de l’application du sous-alinéa 44(2)b)(iii) du RPC constitue-t-il de la discrimination au sens de l’article 15 de la Charte?

La classification fondée sur la déficience n’est pas nécessairement désavantageuse. En l’espèce, ceux qui y sont admissibles ont droit à une pension d’invalidité du RPC. La demande de l’appelant a été refusée, mais, même s’il repose sur des motifs liés à la déficience, ce refus n’est pas suffisant pour qu’il y ait violation du par. 15(1). L’appelant doit également démontrer que l’omission du RPC de tenir compte du fait que son historique de cotisations s’expliquait, du moins en partie, par sa déficience temporaire met en cause l’objet du par. 15(1) de la *Charte*. L’appelant doit aller au-delà d’une «démarche formaliste ou automatique» (*Law*, précité, au par. 88), et aborder la question fondamentale qui, pour citer l’arrêt *Law*, au par. 99, peut être formulée comme suit:

L’objet et l’effet de la loi sont-ils compatibles avec une société dans laquelle tous sont également reconnus en tant qu’être humains ou que membres de la société canadienne, tous aussi capables, et méritant le même intérêt, le même respect et la même considération? L’objet et l’effet de la loi perpétuent-ils l’opinion que [les gens qui ont une déficience temporaire] sont moins capables, ou

value as human beings or as members of Canadian society?

In this connection, the appellant particularly invokes the “ameliorative purpose” of s. 15, calling in aid the need for accommodation emphasized in *Eaton, supra*, at para. 67:

... it is the failure to make reasonable accommodation, to fine-tune society so that its structures and assumptions do not result in the relegation and banishment of disabled persons from participation, which results in discrimination against them. . . . It is recognition of the actual characteristics, and reasonable accommodation of these characteristics which is the central purpose of s. 15(1) in relation to disability.

The concept of “human dignity” has been present in s. 15 since the beginning, as is chronicled by Iacobucci J. in *Law, supra*, at paras. 40 to 65. Indeed it was emphasized by the then Prime Minister Trudeau in his advocacy of an entrenched Charter, when he wrote:

The very adoption of a constitutional charter is in keeping with the purest liberalism, according to which all members of a civil society enjoy certain fundamental, inalienable rights and cannot be deprived of them by any collectivity (state or government) or on behalf of any collectivity (*nation*, ethnic group, religious group, or other). To use Maritain’s phrase, they are “human personalities,” they are beings of a moral order — that is, free and equal among themselves, each having absolute dignity and infinite value. As such, they transcend the accidents of place and time, and partake in the essence of universal Humanity. They are therefore not coercible by any ancestral tradition, being vassals neither of their race, nor to their religion, nor to their condition of birth, nor to their collective history. [Italics in original; underlining added.]

(Ron Graham, ed., *The Essential Trudeau* (1998), at p. 80.)

I underline the words “free and equal among themselves, each having absolute dignity and infinite value”. While the Court has made it clear that it is not bound by the various interpretations of *Charter* provisions offered by individuals

moins dignes d’être reconnus ou valorisés en tant qu’êtres humains ou que membres de la société canadienne?

À cet égard, l’appelant invoque notamment l’«objet d’amélioration» de l’art. 15, tout en s’appuyant sur le besoin d’accommodement souligné dans l’arrêt *Eaton*, précité, au par. 67:

C’est [...] l’omission de fournir des moyens raisonnables et d’apporter à la société les modifications qui feront en sorte que ses structures et les actions prises n’entraînent pas la relégation et la non-participation des personnes handicapées qui engendre une discrimination à leur égard. [...] C’est la reconnaissance des caractéristiques réelles, et l’adaptation raisonnable à celles-ci, qui constitue l’objectif principal du par. 15(1) en ce qui a trait à la déficience.

La notion de «dignité humaine» sous-tend l’art. 15 depuis le début, comme l’a relaté le juge Iacobucci dans l’arrêt *Law*, précité, aux par. 40 à 65. En fait, l’ancien premier ministre Trudeau a insisté sur ce point dans son plaidoyer en faveur de l’adoption d’une charte constitutionnelle:

L’adoption même d’une charte constitutionnelle s’inscrit dans la ligne la plus pure de l’humanisme libéral: tous les membres de la société civile jouissent de certains droits fondamentaux inaliénables, et ils ne peuvent en être privés par aucune collectivité (État, Gouvernement) ni au nom d’aucune collectivité (*nation*, ethnie, religion ou autre). Ce sont des «humaines personnalités» (Maritain), des êtres qui relèvent de l’ordre moral, c’est-à-dire libres et égaux entre eux, chacun ayant une dignité absolue et une valeur infinie. En tant que tels ils transcendent les accidents de lieu et de temps et rejoignent en quelque sorte l’humanité universelle. Ils ne sont donc contraignables par aucune tradition ancestrale, n’étant esclaves ni de leur race, ni de leur religion, ni de leur condition de naissance, ni de leur histoire collective. [En italique dans l’original; je souligne.]

(P. E. Trudeau avec la collaboration de Ron Graham, *Trudeau: l’essentiel de sa pensée politique* (1998), à la p. 90.)

Je souligne les mots «libres et égaux entre eux, chacun ayant une dignité absolue et une valeur infinie». Bien que notre Cour ait indiqué clairement qu’elle n’est pas liée par les différentes interprétations de la *Charte* que des gens, «si distingués

55

56

57

“however distinguished” in the drafting process (see *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at p. 508), nevertheless it is worth noting that with the decision in *Law*, *supra*, which endeavoured to unify the strands of almost 15 years of judicial interpretation, the concept of human dignity has been confirmed to have the centrality in the interpretation of s. 15 that the framers intended. Iacobucci J. stated in *Law*, *supra*, at para. 51 that

differential treatment will not likely constitute discrimination within the purpose of s. 15(1) where it does not violate the human dignity or freedom of a person or group in this way

and stated again, at para. 42 where he cited with approval the test advanced by McIntyre J. in *Andrews*, *supra*, at p. 171, that:

The promotion of equality entails the promotion of a society in which all are secure in the knowledge that they are recognized at law as human beings, equally deserving of concern, respect and consideration.

L’Heureux-Dubé J. restated the test in *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, at para. 39, as follows:

A person or group of persons has been discriminated against within the meaning of s. 15 of the *Charter* when members of that group have been made to feel, by virtue of the impugned legislative distinction, that they are less capable, or less worthy of recognition or value as human beings or as members of Canadian society, equally deserving of concern, respect, and consideration.

58

The question therefore is not just whether the appellant has suffered the deprivation of a financial benefit, which he has, but whether the deprivation promotes the view that persons with temporary disabilities are “less capable, or less worthy of recognition or value as human beings or as members of Canadian society, equally deserving of concern, respect, and consideration” (emphasis added). In *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418, McLachlin J. noted, at para. 132, that “distinctions made on enumerated or analogous grounds may

soient-ils», ont proposées au cours du processus de rédaction (voir *Renvoi: B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 R.C.S. 486, à la p. 508), il est néanmoins utile de souligner qu’avec l’arrêt *Law*, précité, dans lequel on s’est efforcé d’unifier les résultats de près de 15 années d’interprétation judiciaire, le caractère central que les rédacteurs voulaient que la notion de dignité humaine ait en matière d’interprétation de l’art. 15 a été confirmé. Dans l’arrêt *Law*, précité, au par. 51, le juge Iacobucci a affirmé que

une différence de traitement ne constituera vraisemblablement pas de la discrimination au sens du par. 15(1) si elle ne viole pas la dignité humaine ou la liberté d’une personne ou d’un groupe de cette façon . . .

de même qu’au par. 42, où il a cité avec approbation le critère proposé par le juge McIntyre dans *Andrews*, précité, à la p. 171, selon lequel:

Favoriser l’égalité emporte favoriser l’existence d’une société où tous ont la certitude que la loi les reconnaît comme des êtres humains qui méritent le même respect, la même déférence et la même considération.

Le juge L’Heureux-Dubé a reformulé ce critère de la façon suivante, dans *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, au par. 39:

Une personne ou un groupe de personnes est victime de discrimination au sens de l’art. 15 de la *Charte* si, du fait de la distinction législative contestée, les membres de ce groupe ont l’impression d’être moins capables ou de moins mériter d’être reconnus ou valorisés en tant qu’êtres humains ou en tant que membres de la société canadienne qui méritent le même intérêt, le même respect et la même considération.

La question n’est donc pas seulement de savoir si l’appelant a été privé d’un avantage financier, ce qui est le cas, mais plutôt de savoir si cette privation favorise l’opinion que les individus souffrant d’une déficience temporaire sont «moins capables ou [. . .] moins [dignes] d’être reconnus ou valorisés en tant qu’êtres humains ou en tant que membres de la société canadienne qui méritent le même intérêt, le même respect et la même considération» (je souligne). Dans l’arrêt *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418, le juge McLachlin a souligné,

prove to be, upon examination, non-discriminatory”.

(a) *The Contextual Factors*

(i) Pre-existing Disadvantage

In *Law, supra*, Iacobucci J. emphasized the importance of approaching the third stage of the s. 15 analysis by considering a range of contextual factors. (Although *Law* also dealt with the CPP, the benefit at issue in that case was a widow’s survivor pension, which raises a quite different context than the disability pension provisions at issue here.) Context is important. As Marshall J. said, dissenting in part, in *Cleburne v. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985), at pp. 468-69, “[a] sign that says ‘men only’ looks very different on a bathroom door than a courthouse door”.

Relevant contextual factors include any pre-existing disadvantage, stereotyping or vulnerability of the claimant. These factors, though not determinative, do not favour the appellant. While no one who has suffered back pain would be dismissive of the appellant’s condition, most of the population can probably be qualified as having experienced some form of “temporary” disability in the course of their work at one time or other. The ranks of the temporarily disabled may have little in common except some degree of impairment or physical limitation of shorter or longer duration, and unless more precisely circumscribed, the group is really not comparable to others that have attracted s. 15 protection. Nor does the appellant complain about stereotyping. His objection is that while the CPP may be based on a true assessment of the “individual’s merits and capacities” (*Andrews, supra*, at p. 175), the provision is “too stinting” to pass muster under the *Charter*.

au par. 132, que «des distinctions fondées sur des motifs énumérés ou des motifs analogues peuvent, à l’examen, se révéler non discriminatoires».

(a) *Les facteurs contextuels*

(i) Le désavantage préexistant

Dans l’arrêt *Law*, précité, le juge Iacobucci a souligné l’importance d’aborder la troisième étape de l’analyse fondée sur l’art. 15 en examinant une gamme de facteurs contextuels. (Même si l’arrêt *Law* portait également sur le RPC, l’avantage en cause dans cette affaire était une pension de conjoint survivant et le contexte y était fort différent de celui qui entoure les dispositions relatives à la pension d’invalidité qui sont en cause en l’espèce.) Le contexte est important. Comme le juge Marshall, dissident en partie, l’a dit dans *Cleburne c. Cleburne Living Centre, Inc.*, 473 U.S. 432 (1985), aux pp. 468 et 469, [TRADUCTION] «[l]’effet d’une affiche indiquant “Hommes seulement” diffère considérablement selon qu’elle se trouve sur la porte d’une salle de toilettes ou sur celle d’un palais de justice».

Les facteurs contextuels pertinents comprennent tout désavantage préexistant et toute vulnérabilité du demandeur, ainsi que tout stéréotype dont il peut être victime. Bien qu’ils ne soient pas déterminants, ces facteurs ne favorisent pas l’appelant. Même si aucune personne ayant souffert de maux de dos ne prendrait à la légère l’état de l’appelant, la plupart des gens peuvent probablement être considérés comme ayant déjà souffert d’une certaine forme de déficience «temporaire» dans l’exercice de leurs fonctions. Il se peut que les personnes ayant une déficience temporaire aient peu de choses en commun, si ce n’est certaines affections ou limitations fonctionnelles d’une durée plus ou moins longue et, à moins que ce groupe ne soit mieux circonscrit, il ne peut pas vraiment être comparé aux autres groupes qui bénéficient de la protection de l’art. 15. L’appelant ne se plaint pas non plus d’être victime de stéréotypes. Il prétend que, même si le RPC est fondé sur une évaluation véritable des «mérites et capacités d’un individu» (*Andrews*, précité, à la p. 175), la disposition en cause est [TRADUCTION] «trop restrictive» pour résister à l’examen fondé sur la *Charte*.

59

60

(ii) Relationship Between Grounds and the Claimant's Characteristics or Circumstances

(ii) Les rapports entre les motifs de discrimination et les caractéristiques ou la situation personnelle du demandeur

61

A second contextual issue is the relationship between the ground (i.e., disability) and the nature of the differential treatment. Iacobucci J., in *Law, supra*, at para. 69, refers to *Eaton, supra*, and *Eldridge, supra*, as establishing that “avoidance of discrimination will frequently require that distinctions be made to take into account the actual personal characteristics of disabled persons”. The mere fact that the legislation does not completely ignore the circumstances of the claimant is not a complete answer to the claim, as pointed out in *Law*, at para. 70:

This is not to say that the mere fact of impugned legislation's having to some degree taken into account the actual situation of persons like the claimant will be sufficient to defeat a s. 15(1) claim. The focus must always remain upon the central question of whether, viewed from the perspective of the claimant, the differential treatment imposed by the legislation has the effect of violating human dignity. The fact that the impugned legislation may achieve a valid social purpose for one group of individuals cannot function to deny an equality claim where the effects of the legislation upon another person or group conflict with the purpose of the s. 15(1) guarantee.

Here the CPP is preoccupied with the plight of the CPP contributors who suffer a “severe and prolonged mental or physical disability”. The drop-out provision is framed to be consistent with the entitlement to the disability pension itself and focuses on the “actual personal characteristics of disabled persons” (*Law, supra*, at para. 69). Both the pension entitlement and the drop-out provision target a specific group of CPP contributors whose needs and circumstances correspond precisely to the purpose of the legislation. There is no such exact fit (or correspondence) between the drop-out provision and the appellant who experienced only bouts of *temporary* disability from time to time during the contribution period.

La deuxième question contextuelle est le rapport entre le motif de discrimination (c'est-à-dire, la déficience) et la nature de la différence de traitement. Dans l'arrêt *Law*, précité, au par. 69, le juge Iacobucci mentionne que les arrêts *Eaton* et *Eldridge*, précités, établissent que «pour éviter la discrimination fondée sur ce motif, il faudra souvent établir des distinctions en fonction des caractéristiques personnelles de chaque personne handicapée». Le simple fait que la mesure législative en cause ne fait pas totalement abstraction de la situation personnelle du demandeur ne répond pas entièrement à l'allégation, comme il a été souligné dans l'arrêt *Law*, au par. 70:

Cela ne veut pas dire que le simple fait que la mesure législative contestée prend en compte dans une certaine mesure la situation véritable de personnes telles que le demandeur sera suffisant pour faire échouer une demande présentée en vertu du par. 15(1). L'accent doit toujours être mis sur la question centrale de savoir si, dans la perspective du demandeur, la différence de traitement imposée par la mesure a pour effet de violer la dignité humaine. Le fait que la mesure contestée est susceptible de contribuer à la réalisation d'un but social valide pour un groupe de personnes ne peut pas être utilisé pour rejeter une demande fondée sur le droit à l'égalité lorsque les effets de la mesure sur une autre personne ou un autre groupe entrent en conflit avec l'objet de la garantie prévue au par. 15(1).

En l'espèce, le RPC se préoccupe de la situation des cotisants au RPC qui sont atteints d'une «invalidité physique ou mentale grave et prolongée». La disposition d'exclusion est conçue de manière à respecter le droit à la pension d'invalidité elle-même et met l'accent sur les «caractéristiques personnelles de chaque personne handicapée» (*Law*, précité, au par. 69). Le droit à la pension et la disposition d'exclusion visent tous les deux un groupe particulier de cotisants au RPC dont les besoins et la situation correspondent exactement à l'objet de la mesure législative. Cette concordance (ou correspondance) exacte n'existe pas entre la disposition d'exclusion et l'appelant qui n'a connu que des périodes de déficience *temporaire* sporadiques pendant la période cotisable.

The alignment of the drop-out exception with the legislative purpose of the CPP disability pension distinguishes this case from the situation in *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493. In that case, the ameliorative purpose of the *Individual's Rights Protection Act* was not advanced by the exclusion of sexual orientation. Indeed, the exclusion defeated aspects of the stated legislative purpose of a comprehensive human rights code to promote a society "where each and every man and woman will be able to stand on his own two feet and be recognized as an individual and not as a member of a particular class" (Cory J., at para. 2, quoting the Alberta *Hansard*). Here there is no such contradiction between the impugned measure and the laudable legislative purpose.

In the relevant years prior to 1993, the appellant was not permanently disabled, and the CPP targeted the drop-out provision at those who were, i.e., whose greater need at the time corresponded to the purpose of creating the statutory benefit in the first place. Moreover, the CPP took into account the "actual personal characteristics" of temporary non-contributors, including the temporarily disabled, by permitting a sporadic contribution history under the 5/10 years or 2/3 years rule. The fact this accommodation applied to individuals who failed to make their CPP contributions for reasons (e.g., plant closures) totally unrelated to the *Charter*, as well as to people like the appellant with *Charter* arguments, does not diminish the fact that an accommodation was made.

The appellant's argument depends upon the correctness of his choice of able-bodied workers as the comparator group. He says, "The appellant Granovsky wishes to make it clear that his submission is that he is relying on a comparison between temporary disabled persons and able-bodied persons. The fact that some adjustment has been made for 'permanently disabled' persons is not the gra-

La concordance de la disposition d'exclusion avec l'objet de la pension d'invalidité du RPC distingue la présente affaire de la situation qui existait dans *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493. Dans ce dernier cas, la réalisation de l'objet d'amélioration de l'*Individual's Rights Protection Act* n'était pas favorisée par l'exclusion de l'orientation sexuelle. En fait, l'exclusion allait à l'encontre de certaines facettes de l'objet explicite d'un code complet des droits de la personne visant à promouvoir une société «où [...] chacun, homme ou femme, pourra affirmer son autonomie et être reconnu en tant qu'individu et non en tant que membre d'une catégorie particulière» (le juge Cory, au par. 2, citant le *Hansard* de l'Alberta). En l'espèce, il n'y a pas de telle contradiction entre la disposition contestée et l'objet louable de la loi en cause.

Au cours des années pertinentes ayant précédé 1993, l'appellant n'avait pas de déficience permanente et le RPC limitait l'application de la disposition d'exclusion à ceux qui avaient une déficience permanente, c'est-à-dire à ceux dont les besoins plus grands à l'époque concordaient avec l'objet même de la création de l'avantage prévu par la Loi. De plus, le RPC tenait compte des «caractéristiques personnelles» des non-cotisants temporaires, y compris des personnes qui avaient une déficience temporaire, en permettant un historique de cotisations sporadiques selon les règles du cinq ans sur dix et du deux ans sur trois. Le fait que cet accommodement s'appliquait aux personnes qui n'avaient pas cotisé au RPC pour des raisons qui n'avaient absolument rien à voir avec la *Charte* (par exemple, la fermeture d'une usine), de même qu'aux gens qui, comme l'appellant, disposaient d'arguments fondés sur la *Charte*, n'enlève rien au fait qu'un accommodement était consenti.

La validité de l'argument de l'appellant dépend de la justesse de son choix des travailleurs physiquement aptes en tant que groupe de comparaison. Il dit: [TRADUCTION] «L'appellant Granovsky souhaite indiquer clairement que son argument repose sur une comparaison entre les personnes qui ont une déficience temporaire et celles qui sont physiquement aptes. Le fait que des ajustements aient

62

63

64

vamen of Mr. Granovsky's complaint." If, as I believe, he has picked the wrong comparator group, the rest of his analysis collapses under the weight of an erroneous premise.

(iii) Ameliorative Purpose or Effect

65 A third related contextual factor is the ameliorative purpose or effect of the impugned law on other groups in society. As M. D. Lepofsky has justly observed:

Most of our mainstream institutions, laws, organizations, buildings, telecommunication systems, schools and universities, public policy initiatives, job descriptions, transit services and other facilities are designed and operated on the unarticulated, erroneous and unfair premise that only persons without disabilities could, would or should participate in or use them.

("A Report Card on the *Charter's* Guarantee of Equality to Persons with Disabilities after 10 Years — What Progress? What Prospects?" (1998), 7 *N.J.C.L.* 263, at p. 270.)

66 In this sense, s. 15(1) recognizes the legitimate desire of persons with disabilities to join in the everyday world taken for granted by the rest of the population. Equality has to do with "similarities that transcend as well as differences that endure": Minow, *supra*, at p. 124.

67 In this case, however, the group whose situation Parliament sought to ameliorate is the more disadvantaged group of the permanently disabled. As the Court held in *Law*, in terms applicable to the present appeal, at para. 72:

An ameliorative purpose or effect which accords with the purpose of s. 15(1) of the *Charter* will likely not violate the human dignity of more advantaged individuals where the exclusion of these more advantaged individuals largely corresponds to the greater need or the differ-

été effectués pour les personnes qui ont une "déficience permanente" n'est pas l'élément essentiel de la plainte de M. Granovsky.» Si, comme je le crois, il a choisi le mauvais groupe de comparaison, le reste de son analyse s'effondre sous le poids d'une prémisse erronée.

(iii) L'objet ou l'effet d'amélioration

Un troisième facteur contextuel connexe est l'objet ou l'effet d'amélioration de la mesure législative contestée en ce qui concerne d'autres groupes sociaux. Comme l'a fait remarquer à juste titre M. D. Lepofsky:

[TRADUCTION] De par leur conception et leur fonctionnement, la plupart des institutions, des lois, des organisations, des édifices, des systèmes de télécommunication, des écoles et des universités, des institutions d'intérêt public, des énoncés de fonctions, des services de transport en commun et des autres installations et services mis à la disposition de l'ensemble des citoyens partent de l'hypothèse tacite, erronée et injuste que seules les personnes qui n'ont aucune déficience pourront, vont ou devront y participer ou les utiliser, selon le cas.

(«A Report Card on the *Charter's* Guarantee of Equality to Persons with Disabilities after 10 Years — What Progress? What Prospects?» (1998), 7 *N.J.C.L.* 263, à la p. 270.)

En ce sens, le par. 15(1) reconnaît la volonté légitime des personnes qui ont une déficience de participer à la vie quotidienne qui va de soi pour le reste de la population. L'égalité concerne [TRADUCTION] «les similitudes qui transcendent et les différences qui restent»: Minow, *loc. cit.*, à la p. 124.

En l'espèce, toutefois, le groupe dont le législateur a voulu améliorer la situation est celui, plus défavorisé, des personnes ayant une déficience permanente. Comme notre Cour l'a conclu, en des termes applicables en l'espèce, au par. 72 de l'arrêt *Law*:

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

ent circumstances experienced by the disadvantaged group being targeted by the legislation. [Emphasis added.]

I do not suggest that s. 15 claims can properly be decided by pitting groups of disadvantaged people against each other to determine who is *more* disadvantaged. The fact the CPP drop-out provision “corresponds to the greater need or the different circumstances” of the permanently disabled is, however, a relevant contextual factor.

(iv) Nature of the Interest Affected

A further contextual factor is the nature and scope of the interest represented by the impugned law. Persons with disabilities have been the target of a variety of legislative responses through the years. In an earlier era, laws were imposed to protect society against the presumed impact of impairments. Thus people with mental disabilities were classified as “lunatics” and precluded from exercising a number of civil rights, including voting. A later generation of laws tried to ameliorate the financial effect of a disabled person’s functional limitations with the solace of financial benefits, as in the comprehensive legislation passed to assist disabled war veterans. The more recent wave of legislative activity, including the provincial human rights legislation, seeks to improve the legal position of individuals with disabilities to counteract socially constructed handicaps, as La Forest J. noted in *Eldridge*, *supra*, at para. 56:

... disabled persons have not generally been afforded the “equal concern, respect and consideration” that s. 15(1) of the *Charter* demands. Instead, they have been subjected to paternalistic attitudes of pity and charity, and their entrance into the social mainstream has been conditional upon their emulation of able-bodied norms.

Here the “interest” represented by the impugned law is the drop-out provision which, if applied,

ou la situation différente du groupe défavorisé visé par les dispositions législatives. [Je souligne.]

Je ne laisse pas entendre qu’une allégation fondée sur l’art. 15 peut être tranchée adéquatement en opposant des groupes de personnes défavorisées les uns aux autres pour déterminer lequel est *plus* défavorisé. Le fait que la disposition d’exclusion du RPC «concorde [...] avec les besoins plus grands ou la situation différente» des personnes ayant une déficience permanente constitue cependant un facteur contextuel pertinent.

(iv) La nature de l’intérêt touché

Un autre facteur contextuel est la nature et la portée de l’intérêt représenté par la mesure législative contestée. Les personnes ayant une déficience ont fait l’objet de diverses mesures législatives au fil des ans. À une autre époque, des lois protégeaient la société contre l’effet présumé des déficiences. Ainsi, les gens souffrant d’une déficience mentale étaient considérés comme des «aliénés» et ne pouvaient pas exercer bon nombre de droits civils, dont le droit de vote. Une génération ultérieure de mesures législatives a tenté d’atténuer l’effet sur le plan financier des limitations fonctionnelles des personnes ayant une déficience en leur conférant des avantages pécuniaires, comme l’illustre la mesure législative complète adoptée pour aider les anciens combattants invalides. La vague plus récente de mesures législatives, dont les lois provinciales en matière de droits de la personne, vise à améliorer la situation juridique des personnes ayant une déficience afin de remédier aux handicaps résultant d’une construction sociale, comme le juge La Forest l’a souligné dans l’arrêt *Eldridge*, précité, au par. 56:

... les personnes handicapées n’ont généralement pas obtenu [TRADUCTION] «l’égalité de respect, de déférence et de considération» que commande le par. 15(1) de la *Charte*. Au lieu de cela, elles ont fait l’objet d’attitudes paternalistes inspirées par la pitié et la charité, et leur intégration à l’ensemble de la société a été assujettie à leur émulation des normes applicables aux personnes aptes.

En l’espèce, l’«intérêt» représenté par la mesure législative contestée est la disposition d’exclusion

might open the door to a disability pension. The appellant is entitled to have taken into consideration the actual impact on him of the denial of that financial benefit. (He says he will be thrown onto the welfare rolls.) While Parliament was not required to create the CPP benefit scheme in the first place, having decided to do so, it must not confer benefits in a discriminatory manner contrary to s. 15(1). Thus, in *Vriend, supra*, when the Alberta legislature set out to create a comprehensive human rights code, its decision to exclude sexual orientation from the prohibited grounds of discrimination was held to be unconstitutionally underinclusive. Here, in contrast, the design of the CPP contribution rules, and in particular Parliament's delineation of the drop-out provision, are directed to a narrow class of persons seeking a narrowly restricted benefit. In *Vriend*, the underinclusion was designed to reinforce the rejection of gays and lesbians as individuals equally deserving of respect. No such lack of respect or loss of dignity is manifested in the CPP drop-out provision, which is simply tailored to correspond to the requirements of the pension benefit itself, none of which are challenged by the appellant. In these circumstances, in my opinion, the appellant fails to show that viewed from the perspective of the hypothetical "reasonable" individual who shares the appellant's attributes and who is dispassionate and fully apprised of the relevant circumstances (*Egan, supra*, at para. 56; *Law, supra*, at para. 60), his dignity or legitimate aspirations to human self-fulfilment have been engaged.

qui, si elle était appliquée, pourrait ouvrir droit à une pension d'invalidité. L'appelant a droit à ce qu'on tienne compte de l'effet réel sur lui du refus de lui accorder cet avantage pécuniaire. (Il dit qu'il en sera réduit à l'aide sociale.) Même si le législateur n'était pas tenu de créer le régime d'avantages du RPC, étant donné qu'il a décidé de le faire, il ne doit pas conférer des avantages d'une manière discriminatoire, contrairement au par. 15(1). Ainsi, dans l'arrêt *Vriend*, précité, lorsque la législature de l'Alberta avait entrepris d'adopter un code complet des droits de la personne, on a jugé que sa décision d'exclure l'orientation sexuelle des motifs de discrimination illicites avait une portée trop limitative contraire à la Constitution. Par contre, la façon dont les règles de cotisation au RPC ont été conçues en l'espèce et, en particulier, la délimitation par le législateur de la disposition d'exclusion visent une catégorie limitée de personnes qui sollicitent un avantage très restreint. Dans l'arrêt *Vriend*, la portée trop limitative visait à renforcer le rejet des gais et lesbiennes en tant que personnes également dignes de respect. Un tel manque de respect ou une telle perte de dignité ne se dégage pas de la disposition d'exclusion, qui est conçue simplement de manière à concorder avec les exigences de la prestation de retraite elle-même, dont aucune n'est contestée par l'appelant. Dans ces circonstances, j'estime que l'appelant n'a pas démontré que, du point de vue de la personne «raisonnable» hypothétique qui est dotée d'attributs semblables à ceux de l'appelant et qui est objective et bien informée des circonstances pertinentes (*Egan*, précité, au par. 56; *Law*, précité, au par. 60), sa dignité ou ses aspirations légitimes à un l'épanouissement personnel étaient en cause.

70

In other words, the appellant has not demonstrated a convincing human rights dimension to his complaint. Assuming he can show an impairment and significant functional limitations, he fails to show that the government's response through the design of the CPP or its application demeans persons with temporary disabilities, or casts any doubt on their worthiness as human beings.

En d'autres termes, l'appelant n'a pas démontré de manière convaincante que sa plainte avait une dimension liée aux droits de la personne. En supposant qu'il peut prouver l'existence d'une affection et de limitations fonctionnelles importantes, il n'établit pas que la réaction du gouvernement, sur les plans de la conception et de l'application du RPC, rabaisse les personnes qui ont une déficience temporaire et jette un doute sur leur valeur en tant qu'êtres humains.

(b) *Disability Jurisprudence*

The appellant contends that his claim is fully consistent with the principles laid down in this Court's jurisprudence and refers in his factum to *Eldridge, supra* (factum paras. 27, 37, 38 and 94), and to *Eaton, supra* (factum paras. 38 and 94). He also cites *Gibbs, supra* (factum para. 42), and the dissenting judgment of Lamer C.J. in *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519 (factum paras. 35 and 37), on all of which he relies. While the prior case law is rightly presented as supportive of people with disabilities, I think with respect that the prior decisions do not support this particular claim, for reasons that I will endeavour to outline briefly.

(i) *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241

The *Eaton* case involved the disputed school placement of a 12-year-old girl with cerebral palsy. The Board of Education had placed Emily in a "special education class". Emily's parents wanted her to remain in the ordinary education stream. There is no doubt that Emily suffered severe impairment. The cerebral palsy had caused considerable brain damage (the impairment) resulting in an inability to communicate except in the most basic terms, her lack of control over her body which required that she use a wheelchair, and a number of loosely identified learning disabilities (the functional limitation). In terms of the third aspect (the handicap), Emily argued that the School Board's response exacerbated her isolation, undermined her progress toward integration and self-fulfilment, and thus attacked the core purpose of her s. 15(1) equality rights. It was established that her classroom behaviour — "the increasing incidents of crying, sleeping and vocalization" (Sopinka J., at para. 19) — undoubtedly created some disruption for the "mainstream" children around her and raised a serious potential issue as to whether the special educational placement was for Emily's benefit or for the presumed benefit of her mainstream classmates. The Court therefore examined whether the criteria (which on their face

b) *La jurisprudence en matière de déficience*

L'appellant prétend que sa demande est entièrement compatible avec les principes établis dans la jurisprudence de notre Cour et renvoie, dans son mémoire, à l'arrêt *Eldridge*, précité (par. 27, 37, 38 et 94 du mémoire), et à l'arrêt *Eaton*, précité (par. 38 et 94 du mémoire). Il cite également, en les invoquant, l'arrêt *Gibbs*, précité (par. 42 du mémoire), et les motifs dissidents du juge en chef Lamer dans *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519 (par. 35 et 37 du mémoire). Bien que la jurisprudence soit présentée à juste titre comme étant favorable aux personnes qui ont une déficience, je crois, en toute déférence, qu'elle n'appuie pas la présente demande, pour les motifs que je vais tenter d'exposer brièvement.

(i) *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241

Dans l'affaire *Eaton*, on contestait le placement en milieu scolaire d'une fillette de 12 ans atteinte de paralysie cérébrale. Le conseil scolaire avait placé Émilie dans une «classe pour élèves en difficulté». Les parents de la fillette voulaient qu'elle demeure dans une classe ordinaire. Il n'y a aucun doute qu'Emily souffrait d'une affection grave. La paralysie cérébrale lui avait causé des dommages considérables au cerveau (l'affection), ce qui avait entraîné une incapacité de communiquer sauf de façon très rudimentaire, la non-maîtrise de son corps qui la confinait à un fauteuil roulant ainsi qu'un certain nombre de difficultés d'apprentissage vaguement identifiées (la limitation fonctionnelle). En ce qui a trait à la troisième facette (le handicap), Emily a fait valoir que la mesure prise par le conseil scolaire accentuait son isolement, compromettait son intégration et son épanouissement personnel et portait donc atteinte à l'objet même de ses droits à l'égalité garantis par le par. 15(1). Il a été établi que son comportement en classe — «ses pleurs, ses périodes de sommeil et de cris de plus en plus fréquents» (le juge Sopinka, au par. 19) — dérangeait manifestement ses camarades de classe «ordinaire», de sorte qu'on pouvait sérieusement se demander si le placement dans une classe pour élèves en difficulté était à l'avantage

71

72

were directed solicitously to her education needs) were in fact discriminatory in that they exaggerated the benefits of segregation and minimized the benefits to Emily that would flow from her inclusion in the educational mainstream.

d'Emily ou à l'avantage présumé de ses camarades de classe ordinaire. La Cour s'est donc demandé si les critères (visant de prime abord à répondre avec sollicitude aux besoins d'Emily en matière d'éducation) étaient, en réalité, discriminatoires du fait qu'ils accentuaient les avantages de la ségrégation et minimisaient les avantages que tirerait Emily de son intégration à une classe ordinaire.

73

While this Court refused to read into s. 15 a *presumption* in favour of inclusion in the mainstream (on the basis that inclusion might be contrary to the best interest of a person with severe disabilities because the application of the presumption might compel a bad placement in some cases), Sopinka J. nevertheless clearly stated that, viewed in human rights terms, “[i]ntegration [of Emily in the mainstream environment] was the preferred accommodation” (para. 68). Reference might be made here to the similar sentiment of Marshall J., dissenting in part, in *Cleburne*, *supra*, at p. 461, that exclusion “deprives the [disabled] of much of what makes for human freedom and fulfillment — the ability to form bonds and take part in the life of a community”.

Bien que notre Cour ait refusé de considérer que l'art. 15 établit une *présomption* en faveur de l'intégration à une classe ordinaire (parce que l'intégration pourrait être contraire à l'intérêt d'une personne qui a une déficience grave, étant donné que l'application de la présomption pourrait mener dans certains cas à un mauvais placement), le juge Sopinka a néanmoins affirmé clairement que, du point de vue des droits de la personne, «[l']intégration [d'Emily dans le milieu scolaire normal] est le moyen qui a été privilégié» (par. 68). On pourrait également se reporter ici au fait que le juge Marshall, dissident en partie, dans *Cleburne*, précité, à la p. 461, avait le sentiment similaire que l'exclusion [TRADUCTION] «prive la [personne ayant une déficience] d'une grande partie de ce qui contribue à la liberté de l'être humain et à son épanouissement, à savoir la possibilité d'établir des liens et de prendre part à la vie collective».

74

Emily's claim of discrimination was defeated on the facts. The Board's local placement committee, in a decision upheld after a 21-day hearing by the province's Special Education Tribunal, had fairly (in the Court's view) determined that integration had had “the counterproductive effect of *isolating* her, of segregating her in the *theoretically* integrated setting” (para. 72 (emphasis added)). Walls do not a prison make and inclusion in a mainstream classroom is not necessarily a liberating or self-fulfilling experience. The Court could find no evidence that the School Board had adopted an insensitive or self-serving response to Emily's condition, or that the criteria used in placing Emily in a special education program failed to take into account the desirability of integrating disabled students into mainstream education. On the contrary, the process had put the focus on substantive equality, not merely formal equality. McIntyre J. in

L'allégation de discrimination d'Emily a été rejetée à la lumière des faits. Dans une décision confirmée après 21 jours d'audience devant le tribunal de l'enfance en difficulté de la province, le comité local de placement du conseil scolaire a conclu à juste titre (selon la Cour) que l'intégration avait eu [TRADUCTION] «l'effet contraire de l'*isoler*, de la mettre à part dans le cadre *en principe* intégré» (par. 72 (les italiques sont de moi)). Les murs ne font pas la prison, et l'intégration à une classe ordinaire n'a pas nécessairement un effet libérateur ou épanouissant. La Cour n'a constaté aucune preuve que le conseil scolaire avait pris la mesure dans son propre intérêt ou sans tenir compte de la situation d'Emily, ou que les critères appliqués pour placer Emily dans une classe pour élèves en difficulté faisaient fi du caractère souhaitable de l'intégration des élèves ayant une déficience aux classes ordinaires. Au contraire, l'ac-

Andrews, supra, counselled, at p. 169: “[the] accommodation of differences . . . is the essence of true equality” (quoted by Sopinka J. at para. 66). A reading of the decision as a whole makes it clear, I think, that Emily’s claim might have succeeded if the appellant Board had wrongly attributed to Emily functional limitations which she did not in fact possess, or if the Court had been persuaded that the Board’s response to the challenge posed by Emily’s placement had itself violated Emily’s dignity as a human being equally deserving of consideration, or placed discriminatory obstacles in the way of her self-fulfilment. In short, Emily Eaton’s claim failed for some of the same principled reasons that, in my view, require rejection of the appellant’s s. 15(1) claims in this case.

(ii) *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519

The appellant relies on the dissenting reasons of Lamer C.J. In that case, the appellant had established a physical impairment (amyotrophic lateral sclerosis (ALS), widely known as Lou Gehrig’s disease) which produced such severe loss of muscular control (functional limitation) that she expected to be unable to commit suicide without assistance when her life inevitably deteriorated to the point of utter intolerability. She claimed that criminalizing the act of assisting her suicide imposed an indignity related entirely to her physical disability and thereby violated her s. 15 rights (the state-imposed handicap). Whereas people without disabilities could, if they wished, commit suicide unassisted, she because of her disability could not do so, and was thus differentially impacted by the legal prohibition on suicide assistance. Lamer C.J. recognized that the legal handicap was not the inevitable product of the disease, but a consequence imposed by society through s. 241(b) of the *Criminal Code*. Leaving aside the fact that the other members of the Court declined to characterize the issue raised by Sue Rodriguez as a s. 15(1) issue, the analysis of the Chief Justice is of no help to the appellant because Sue

cent avait été mis sur l’égalité réelle et non simplement sur l’égalité formelle. Comme l’a recommandé le juge McIntyre dans *Andrews*, précité, à la p. 169: «le respect des différences [. . .] est l’essence d’une véritable égalité» (cité par le juge Sopinka, au par. 66). À mon avis, il ressort de l’ensemble de la décision qu’Emily aurait pu avoir gain de cause si le conseil scolaire appellant lui avait attribué à tort des limitations fonctionnelles dont elle ne souffrait pas ou si la Cour avait été convaincue que la réaction du conseil scolaire au défi que posait le placement d’Emily avait elle-même porté atteinte à la dignité d’Emily en tant qu’être humain également digne de considération, ou avait érigé des obstacles discriminatoires à son épanouissement personnel. Bref, l’allégation d’Emily Eaton a échoué pour certaines des mêmes raisons de principe qui, à mon avis, commandent le rejet, en l’espèce, des allégations de l’appelant fondées sur le par. 15(1).

(ii) *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519

L’appelant invoque les motifs dissidents du juge en chef Lamer. Dans cette affaire, l’appelante avait démontré l’existence d’une affection physique (la sclérose latérale amyotrophique (SLA), généralement connue sous le nom de maladie de Lou Gehrig) qui entraînait une perte de contrôle musculaire (limitation fonctionnelle) si grave qu’elle s’attendait à être incapable de mettre fin à ses jours sans assistance lorsque sa qualité de vie serait détériorée au point d’être totalement insupportable. Elle a prétendu que la criminalisation de l’acte consistant à l’aider à se suicider constituait un affront lié entièrement à sa déficience physique et portait donc atteinte aux droits que lui garantissait l’art. 15 (le handicap imposé par l’État). Une différence de traitement découlait de l’interdiction légale de l’aide au suicide, car une personne ne souffrant d’aucune déficience était en mesure, si elle le souhaitait, de mettre fin à ses jours sans assistance, alors que l’appelante n’était pas en mesure de le faire en raison de sa déficience. Le juge en chef Lamer a reconnu que le handicap légal était non pas une conséquence inéluctable de la maladie, mais une conséquence imposée par la société au moyen de l’al. 241b) du *Code criminel*.

Rodriguez, like Emily Eaton, was comparing her situation to that of able-bodied people, and a breach of s. 15(1) was found by the Chief Justice on that basis. In this case, as stated, the proper comparator is the class of persons who suffer from severe and permanent disabilities.

(iii) *Battlefords and District Co-operative Ltd. v. Gibbs*, [1996] 3 S.C.R. 566

Outre le fait que les autres juges de la Cour ont refusé de qualifier de question relative au par. 15(1) la question soulevée par Sue Rodriguez, l'analyse du Juge en chef n'est d'aucune utilité à l'appelant, car Sue Rodriguez, à l'instar d'Emily Eaton, comparait sa situation à celle d'une personne physiquement apte, et le Juge en chef a conclu à une violation du par. 15(1) sur ce fondement. Comme nous l'avons vu, le groupe de comparaison approprié en l'espèce est la catégorie des personnes ayant une déficience grave et permanente.

(iii) *Battlefords and District Co-operative Ltd. c. Gibbs*, [1996] 3 R.C.S. 566

76

The *Gibbs* case, like the present appeal, involved a claim of discriminatory exclusion from disability benefits. Unlike the present appeal, *Gibbs* was not a *Charter* case. It did, however, proceed on a comparable analysis. An employer provided a medical insurance plan under which any employee unable to work by reason of physical or mental disability received replacement income. The benefit terminated after two years in the case of persons suffering a mental disability (unless the applicant was institutionalized), whereas persons suffering a physical disability continued to receive the income benefit indefinitely. The Court held that this income replacement benefit discriminated against persons with a mental disability. The appeal turned on whether the employer's health plan, which on the face of it made the same insurance available to all employees without discrimination, was nevertheless discriminatory in its design. Scrutiny of the design was required because otherwise, the employer (or, in the present appeal, the state) could escape the charge of discrimination by pointing out that the plaintiff, for whatever reason, simply fell outside the targeted group. Sopinka J., for the majority, recognized this danger, and upheld the complaint on the basis that persons with mental disabilities were treated in comparable circumstances less favourably than persons with other health disabilities. The proper comparison was not between the respondents and

Tout comme en l'espèce, il était allégué, dans l'affaire *Gibbs*, que l'inadmissibilité à des prestations d'«invalidité» était discriminatoire. À la différence du présent pourvoi, la *Charte* n'était pas invoquée dans cette affaire. La Cour y a toutefois procédé à une analyse comparable. Suivant le régime d'assurance de soins médicaux offert par l'employeur, l'employé incapable de travailler en raison d'une déficience physique ou mentale touchait une indemnité de remplacement du revenu. Celle-ci cessait d'être versée au bout de deux ans dans les cas de déficience mentale (sauf si la personne était internée), tandis qu'une personne ayant une déficience physique continuait de toucher l'indemnité indéfiniment. La Cour a conclu que cette indemnité de remplacement du revenu était discriminatoire envers les personnes qui avaient une déficience mentale. Il s'agissait de savoir si le régime de soins médicaux de l'employeur, qui, à première vue, offrait la même police d'assurance à tous les employés sans distinction, était néanmoins discriminatoire sur le plan de sa conception. L'examen de la façon dont le régime était conçu s'imposait, sinon l'employeur (ou, en l'espèce, l'État) pouvait échapper à une accusation de discrimination en faisant valoir que le demandeur, pour une raison ou une autre, n'appartenait tout simplement pas au groupe ciblé. S'exprimant au nom de la majorité, le juge Sopinka a reconnu ce danger et a fait droit à la plainte pour le motif que les personnes ayant une déficience mentale étaient traitées, dans des circonstances comparables, moins favorablement que les personnes ayant une autre forme de déficience. La comparaison devait être

the able-bodied employees, but between two classes of disabled persons.

The appellant relies on the *Gibbs* analysis for his proposition that here, as in *Gibbs*, a distinction has wrongly been made between different disabilities. The difference, however, is that in *Gibbs* the health plan stigmatized people with mental disabilities as being less worthy of benefits than those with physical handicaps, whereas here, there is no stigma in being treated as “better off” where in fact that is the reality of the appellant’s medical history.

(iv) *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624

In the *Eldridge* case, the three appellants were born deaf, and their hearing impairment led to the functional limitation that without sign language interpreters they could not communicate effectively with their doctors and other health care providers. Lack of effective communication diminished the health care benefits and increased the risk of misdiagnosis and ineffective treatment. As in *Eaton, supra*, therefore, the physical impairment was established, as was the consequent functional limitation. Unlike *Eaton*, the government’s response could not be portrayed as being in the best interest of the deaf appellants. Nevertheless, the government contended that deafness is a condition of the user that really has nothing to do with the health scheme, and that in refusing sign language interpreters the health plan treated the deaf and non-deaf on an equal footing. The majority opinion in the British Columbia Court of Appeal drew a distinction between the adverse effects to the complainant attributable to the legislation and those that exist independently of the impugned legislation (i.e., the deafness). In this Court, La Forest J. rejected as too broad the general proposition that “government is not obliged to ameliorate disadvantage that it has not helped to create or exacerbate” (para. 66). Adequate communication, he

établie, non pas entre l’intimée et un employé physiquement apte, mais bien entre deux catégories de personnes ayant une déficience.

L’appellant invoque l’analyse de l’arrêt *Gibbs* à l’appui de sa proposition qu’en l’espèce, tout comme dans l’affaire *Gibbs*, une distinction a été établie à tort entre diverses déficiences. La différence réside toutefois dans le fait que, dans l’affaire *Gibbs*, le régime de soins médicaux stigmatisait les personnes ayant une déficience mentale comme étant moins dignes de toucher des prestations que les personnes ayant une déficience physique, tandis qu’en l’espèce aucune stigmatisation ne résulte du fait d’être considéré comme étant dans une meilleure situation lorsque, dans les faits, c’est ce qui ressort du dossier médical de l’appellant.

(iv) *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624

Dans l’affaire *Eldridge*, les trois appelants étaient sourds de naissance et leur affection auditive leur causait une limitation fonctionnelle en ce sens qu’en l’absence d’un interprète gestuel ils ne pouvaient communiquer efficacement avec leurs médecins et d’autres professionnels de la santé. L’absence de communication efficace avait pour effet de réduire les avantages en matière de soins de santé et d’accroître le risque de diagnostic erroné et de traitement inefficace. Par conséquent, comme dans l’affaire *Eaton*, précitée, l’affection physique était établie, tout comme la limitation fonctionnelle qui en découlait. Contrairement à l’affaire *Eaton*, on ne pouvait pas dire que la réaction du gouvernement était dans le meilleur intérêt des appelants sourds. Le gouvernement a néanmoins soutenu que la surdité est une condition du bénéficiaire lui-même et n’a vraiment rien à voir avec le régime de soins de santé, et qu’en refusant d’offrir des services d’interprétation gestuelle le régime traitait sur un pied d’égalité les bénéficiaires sourds et ceux qui ne l’étaient pas. Les juges majoritaires de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique ont établi une distinction entre les effets préjudiciables causés au plaignant par la loi et ceux qui existent indépendamment de la loi contestée (c’est-à-dire la surdité). Le juge

77

78

held, was “an integral part of the provision of medical services” (para. 69). The failure to provide sign language interpreters created a second class group of health plan users who were denied the full benefits of the health scheme available to the non-deaf. The government was *not* required to provide “extra” services. *It was* required to provide the medical services its Commission had already recognized as “necessary” in a way that was understandable and usable to the deaf. The government had looked at its health scheme only from the perspective of a more able-bodied user. It was, from the deaf user’s perspective, the differentiated delivery of a theoretically undifferentiated medical service that infringed s. 15(1) and failed to support a s. 1 justification.

(4) The Drop-Out Provision Does Not Infringe the Charter

79

I return to the observation of Sopinka J. in *Eaton, supra*, at para. 66, that “the purpose of s. 15(1) of the *Charter* is not only to prevent discrimination by the attribution of stereotypical characteristics to individuals, but also to ameliorate the position of groups within Canadian society who have suffered disadvantage by exclusion from mainstream society as has been the case with disabled persons”. The differential treatment afforded by the s. 44 drop-out provision ameliorates the position of those with a history of severe *and permanent* disabilities. It does not assist more fortunate people such as the appellant, but in the context of a contributory benefits plan, Parliament is inevitably called upon to target the particular group or groups it wishes the CPP to subsidize. Drawing lines is an unavoidable feature of the CPP and comparable schemes. Parliament did not violate the purpose of s. 15(1) by seeking to benefit individuals with a history of severe and prolonged

La Forest, de notre Cour, a rejeté, pour le motif qu’elle avait une portée trop large, la proposition générale selon laquelle «[le gouvernement] n’est pas obligé d’atténuer les désavantages qu’il n’a pas contribué à créer ou à exacerber» (par. 66). Il a conclu que les communications adéquates étaient «une partie intégrante de la prestation des services médicaux» (par. 69). L’omission d’offrir des services d’interprétation gestuelle avait pour effet de créer une catégorie de bénéficiaires de second rang qui n’avaient pas accès à l’ensemble des avantages que le régime de soins de santé offrait aux personnes qui n’étaient pas sourdes. Le gouvernement *n’était pas* tenu d’offrir des services «supplémentaires». Il *devait* fournir les services médicaux que sa commission avait déjà jugés «nécessaires» de façon à ce que les personnes sourdes puissent les comprendre et en bénéficier. Le gouvernement n’avait considéré son régime de soins de santé que sous l’angle d’un bénéficiaire plus physiquement apte. Du point de vue des bénéficiaires sourds, c’était la prestation différente de services médicaux en principe uniformes qui contrevenait au par. 15(1) et qui n’était pas justifiable en vertu de l’article premier.

(4) La disposition d’exclusion ne contrevient pas à la Charte

Je reviens à l’observation du juge Sopinka dans l’arrêt *Eaton*, précité, au par. 66, que «le par. 15(1) de la *Charte* a non seulement pour objet d’empêcher la discrimination par l’attribution de caractéristiques stéréotypées à des particuliers, mais également d’améliorer la position de groupes qui, dans la société canadienne, ont subi un désavantage en étant exclus de l’ensemble de la société ordinaire comme ce fut le cas pour les personnes handicapées». La différence de traitement que permet la disposition d’exclusion de l’art. 44 améliore la position des personnes ayant des antécédents de déficience grave *et permanente*. Elle n’aide pas les personnes plus fortunées comme l’appelant, mais dans le contexte d’un régime de prestations contributif, le législateur doit inévitablement cibler le ou les groupes qu’il veut aider financièrement au moyen du RPC. Tracer des lignes de démarcation est une caractéristique inévitable du RPC et de tout régime comparable. Le législateur n’a pas contre-

disability. (In fact, the appellant wants more advantageous treatment than is given to the permanently disabled. The CPP at present drops out the contribution requirement at the rate of one month at a time when the statutory conditions are satisfied. Under the appellant's scheme, by contrast, seven months' disability would "drop" 12 months out of the CPP calculation instead of only seven months.)

The "purposive" interpretation of s. 15 puts the focus squarely on the third aspect of disabilities, namely on the state's response to an individual's physical or mental impairment. If the state's response were, intentionally or through effects produced by oversight, to stigmatize the underlying physical or mental impairment, or to attribute functional limitations to the appellant that his underlying physical or mental impairment did not warrant, or to fail to recognize the added burdens which persons with temporary disabilities may encounter in achieving self-fulfilment, or otherwise to misuse the impairment or its consequences in a discriminatory fashion that engages the purpose of s. 15, an infringement of equality rights would be established. But neither Parliament in the design of the CPP, nor the Minister in his administration of the CPP in relation to the appellant, did any of these things, in my opinion.

While I have every sympathy for the appellant's injured back and the problematic employment history to which it may have contributed, I do not believe that a reasonably objective person, standing in his shoes and taking into account the context of the CPP and its method of financing through contributions, would consider that the greater allowance made for persons with greater disabilities in terms of CPP contributions "marginalized" or "stigmatized" him or demeaned his sense of worth and dignity as a human being.

venu à l'objet du par. 15(1) en cherchant à avantager les personnes ayant des antécédents de déficience grave et prolongée. (En fait, l'appelant veut bénéficier d'un traitement plus avantageux que celui accordé à la personne qui a une déficience permanente. À l'heure actuelle, le RPC prévoit l'exclusion de l'exigence de cotisation à raison d'un mois à la fois lorsque les conditions établies par la Loi sont respectées. Par contre, suivant le régime préconisé par l'appelant, une déficience d'une durée de sept mois «exclurait» 12 mois du calcul du RPC plutôt que seulement sept mois.)

L'interprétation «fondée sur l'objet visé» de l'art. 15 met carrément l'accent sur la troisième facette de la déficience, à savoir sur la réaction de l'État face à l'affection physique ou mentale d'une personne. Il y aurait atteinte aux droits à l'égalité si la réaction de l'État avait pour but ou pour effet causé par inadvertance de stigmatiser l'affection physique ou mentale sous-jacente, d'attribuer à l'appelant des limitations fonctionnelles que son affection physique ou mentale sous-jacente n'entraîne pas, de ne pas reconnaître les difficultés supplémentaires que les personnes ayant une déficience temporaire peuvent éprouver à s'épanouir, ou, par ailleurs, de traiter l'affection ou ses conséquences d'une manière discriminatoire qui met en cause l'objet de l'art. 15. Toutefois, je suis d'avis que le législateur, en concevant le RPC, et le ministre, en appliquant le RPC à l'appelant, n'ont rien fait de tout cela.

Bien que je compatisse avec l'appelant en ce qui concerne sa blessure au dos et l'historique d'emploi problématique auquel cette blessure a pu contribuer, je ne crois pas qu'une personne raisonnablement objective, qui se trouverait dans la même situation et qui tiendrait compte du contexte du RPC et de sa méthode de financement au moyen de cotisations, considérerait que le fait de prendre davantage en considération le cas de personnes ayant des déficiences plus graves, au chapitre des cotisations au RPC, a pour effet de «marginaliser» l'appelant ou de le «stigmatiser», ou encore, de miner son estime de soi ou sa dignité en tant qu'être humain.

80

81

82 In these circumstances, my opinion is that the CPP drop-out provision does not engage the larger human rights purpose of s. 15(1) of the *Charter*, and the appellant's claim that s. 15 has been infringed must therefore be rejected.

C. Section 1 of the Charter

83 As there is no violation of s. 15(1), it is not necessary to turn to s. 1. It is thus unnecessary to deal with the appellant's argument that the government has failed "to show why it is reasonable to deny a modest adjustment which would do justice to Mr. Granovsky and people like Mr. Granovsky". As the appellant has failed to show a violation of his s. 15(1) rights, the issue of justification does not arise.

VIII. Disposition

84 I would dismiss the appeal. The respondent has not requested costs and none are awarded. The constitutional questions should be answered as follows:

- (1) Does the *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8, discriminate against persons on the basis of physical or mental disability by including periods of physical or mental disability in a claimant's contributory period, as such period is determined pursuant to s. 44(2)(b) of that Act, in claims for a disability pension under that Act, contrary to s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11?

Answer: No.

- (2) If so, does the discrimination come within only such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11?

Dans ces circonstances, je suis d'avis que la disposition d'exclusion du RPC ne met pas en cause l'objectif général en matière de droits de la personne que vise le par. 15(1) de la *Charte*, et que l'allégation de l'appellant que l'on a contrevenu à l'art. 15 doit donc être rejetée.

C. L'article premier de la Charte

Comme il n'y a aucune violation du par. 15(1), il n'est pas nécessaire de passer à l'article premier. Il est donc inutile d'examiner l'argument de l'appellant que le gouvernement n'a pas [TRADUCTION] «démontré pourquoi il est raisonnable de refuser un ajustement mineur qui ne serait que juste pour M. Granovsky et les personnes qui se trouvent dans la même situation que lui». Comme l'appellant n'a pas démontré l'existence d'une violation des droits que lui garantit le par. 15(1), la question de la justification ne se pose pas.

VIII. Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Aucuns dépens ne sont accordés vu l'absence d'une demande de l'intimé en ce sens. Il y a lieu de répondre aux questions constitutionnelles de la façon suivante:

- (1) Le *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8, crée-t-il à l'égard de certaines personnes une discrimination fondée sur les déficiences mentales ou physiques en incluant des périodes d'invalidité mentale ou physique dans la période cotisable d'un demandeur, selon la définition de cette période à l'al. 44(2)(b) de cette loi, dans les demandes de pension d'invalidité faites en vertu de cette loi, en contravention de l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11?

Réponse: Non.

- (2) Dans l'affirmative, cette discrimination est-elle une restriction prescrite par une règle de droit, dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique selon l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11?

Answer: The second constitutional question need not be answered.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Booth, Dennehy, Ernst & Kelsch, Winnipeg.

Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervener: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Réponse: Il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question constitutionnelle.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appelant: Booth, Dennehy, Ernst & Kelsch, Winnipeg.

Procureur de l'intimé: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.