

**City of Vancouver** *Appellant*

v.

**Alan Cameron Ward** *Respondent*

- and -

**Her Majesty The Queen in Right of the  
Province of British Columbia** *Appellant*

v.

**Alan Cameron Ward** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney  
General of Ontario, Attorney General  
of Quebec, Aboriginal Legal Services of  
Toronto Inc., Association in Defence of the  
Wrongly Convicted, Canadian Civil Liberties  
Association, Canadian Association of Chiefs  
of Police, Criminal Lawyers' Association  
(Ontario), British Columbia Civil Liberties  
Association and David Asper Centre for  
Constitutional Rights** *Interveners*

**INDEXED AS: VANCOUVER (CITY) v. WARD**

**2010 SCC 27**

File No.: 33089.

2010: January 18; 2010: July 23.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps,  
Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Constitutional law — Charter of Rights — Enforcement  
— Damage award as remedy for breach of rights —  
Quantum — Claimant strip searched and his car seized  
in violation of his constitutional rights — Whether  
claimant entitled to damages as remedy under s. 24(1) of*

**Ville de Vancouver** *Appelante*

c.

**Alan Cameron Ward** *Intimé*

- et -

**Sa Majesté la Reine du chef de la province de  
la Colombie-Britannique** *Appelante*

c.

**Alan Cameron Ward** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada, procureur  
général de l'Ontario, procureur général  
du Québec, Aboriginal Legal Services of  
Toronto Inc., Association in Defence of the  
Wrongly Convicted, Association canadienne  
des libertés civiles, Association canadienne  
des chefs de police, Criminal Lawyers'  
Association (Ontario), Association des  
libertés civiles de la Colombie-Britannique  
et David Asper Centre for Constitutional  
Rights** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : VANCOUVER (VILLE) c. WARD**

**2010 CSC 27**

N° du greffe : 33089.

2010 : 18 janvier; 2010 : 23 juillet.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie,  
LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et  
Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Répara-  
tion — Dommages-intérêts accordés en réparation d'une  
atteinte aux droits — Quantum — Demandeur soumis à  
une fouille à nu et sa voiture saisie en violation de ses  
droits constitutionnels — Le demandeur est-il en droit*

*Canadian Charter of Rights and Freedoms — If so, how should quantum of damages be assessed.*

During a ceremony in Vancouver, the city police department received information that an unknown individual intended to throw a pie at the Prime Minister who was in attendance. Based on his appearance, police officers mistakenly identified W as the would-be pie-thrower, chased him down and handcuffed him. W, who loudly protested his detention and created a disturbance, was arrested for breach of the peace and taken to the police lockup. Upon his arrival, the corrections officers conducted a strip search. While W was at the lockup, police officers impounded his car for the purpose of searching it once a search warrant had been obtained. The detectives subsequently determined that they did not have grounds to obtain the required search warrant or evidence to charge W for attempted assault. W was released approximately 4.5 hours after his arrest. He brought an action in tort and for breach of his rights guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* against several parties, including the Province and the City. With respect to the strip search and the car seizure, the trial judge held that, although the Province and the City did not act in bad faith and were not liable in tort for either incident, the Province's strip search and the City's vehicle seizure violated W's right to be free from unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter*. The trial judge assessed damages under s. 24(1) of the *Charter* at \$100 for the seizure of the car and \$5,000 for the strip search. The Court of Appeal, in a majority decision, upheld the trial judge's ruling.

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

The language of s. 24(1) is broad enough to include the remedy of constitutional damages for breach of a claimant's *Charter* rights if such remedy is found to be appropriate and just in the circumstances of a particular case. The first step in the inquiry is to establish that a *Charter* right has been breached; the second step is to show why damages are a just and appropriate remedy, having regard to whether they would fulfill one or more of the related functions of compensation, vindication of the right, and/or deterrence of future breaches.

*d'obtenir des dommages-intérêts à titre de réparation en vertu de l'art. 24(1) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, comment le montant des dommages-intérêts devrait-il être fixé?*

Au cours d'une cérémonie se tenant à Vancouver, le service de police de cette ville a été informé qu'un individu non identifié avait l'intention d'entarter le premier ministre, qui y assistait. Des policiers ont identifié à tort W, en raison de son apparence, comme l'entarteur potentiel, l'ont poursuivi et lui ont passé les menottes. W, qui a protesté bruyamment contre sa détention et a fait du tapage, a été arrêté pour violation de la paix et conduit au centre de détention de la police. À son arrivée, les agents de correction l'ont soumis à une fouille à nu. Pendant que W se trouvait au centre de détention, des policiers ont remorqué sa voiture à la fourrière en vue de la fouiller après l'obtention d'un mandat de perquisition. Les enquêteurs ont par la suite conclu qu'ils n'avaient pas de motifs suffisants pour obtenir le mandat de perquisition nécessaire, ni les éléments de preuve requis pour inculper W de tentative de voies de fait. W a été libéré environ quatre heures et demie après son arrestation. Il a intenté une action en responsabilité délictuelle et pour violation des droits que lui garantit la *Charte canadienne des droits et libertés* contre plusieurs parties, dont la province et la ville. À propos de la fouille à nu et de la saisie de la voiture, le juge de première instance a conclu que même si la province, dans le cas de la fouille, et la ville, dans le cas de la saisie, n'avaient ni agi de mauvaise foi ni engagé leur responsabilité délictuelle, elles avaient violé le droit de W à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives garanti par l'art. 8 de la *Charte*. Le juge de première instance a fixé le montant des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1) de la *Charte* à 100 \$ pour la saisie de la voiture et à 5 000 \$ pour la fouille à nu. La Cour d'appel, à la majorité, a confirmé la décision du juge de première instance.

*Arrêt :* Le pourvoi est accueilli en partie.

Le libellé du par. 24(1) est suffisamment large pour embrasser l'octroi de dommages-intérêts en matière constitutionnelle en réparation d'une violation des droits garantis à un demandeur par la *Charte* si une telle réparation est jugée convenable et juste eu égard aux circonstances d'une affaire donnée. À la première étape de l'analyse, il doit être établi qu'un droit garanti par la *Charte* a été enfreint; à la deuxième, il faut démontrer pourquoi les dommages-intérêts constituent une réparation convenable et juste, selon qu'ils peuvent remplir au moins une des fonctions interreliées suivantes : l'indemnisation, la défense du droit en cause et la dissuasion contre toute nouvelle violation.

Once the claimant has established that damages are functionally justified, the state has the opportunity to demonstrate, at the third step, that countervailing factors defeat the functional considerations that support a damage award and render damages inappropriate or unjust. Countervailing considerations include the existence of alternative remedies. Claimants need not show that they have exhausted all other recourses. Rather, it is for the state to show that other remedies including private law remedies or another *Charter* remedy are available in the particular case that will sufficiently address the *Charter* breach. Concern for effective governance may also negate the appropriateness of s. 24(1) damages. In some situations, the state may establish that an award of *Charter* damages would interfere with good governance such that damages should not be awarded unless the state conduct meets a minimum threshold of gravity.

If the state fails to negate that the award is “appropriate and just”, the final step is to assess the quantum of the damages. To be “appropriate and just”, an award of damages must represent a meaningful response to the seriousness of the breach and the objectives of s. 24(1) damages. Where the objective of compensation is engaged, the concern is to restore the claimant to the position he or she would have been in had the breach not been committed. With the objectives of vindication and deterrence, the appropriate determination is an exercise in rationality and proportionality. Generally, the more egregious the breach and the more serious the repercussions on the claimant, the higher the award for vindication or deterrence will be. In the end, s. 24(1) damages must be fair to both the claimant and the state. In considering what is fair to both, a court may take into account the public interest in good governance, the danger of deterring governments from undertaking beneficial new policies and programs, and the need to avoid diverting large sums of funds from public programs to private interests. Damages under s. 24(1) should also not duplicate damages awarded under private law causes of action, such as tort, where compensation of personal loss is at issue.

Une fois que le demandeur a démontré que l’octroi de dommages-intérêts est fondé, d’un point de vue fonctionnel, l’État a la possibilité de démontrer, à la troisième étape, que des facteurs faisant contrepoids l’emportent sur les considérations fonctionnelles favorables à l’octroi de dommages-intérêts, de sorte que ces derniers ne seraient ni convenables, ni justes. Au nombre des considérations qui peuvent faire contrepoids se trouve l’existence d’autres recours. Les demandeurs ne sont pas tenus de prouver qu’ils ont épuisé tous les autres recours. Au contraire, c’est à l’État de démontrer que d’autres recours possibles dans l’affaire, y compris les recours en droit privé ou d’autres réparations accordées en vertu de la *Charte*, offriraient une réparation suffisante pour remédier à la violation de la *Charte*. Le souci de l’efficacité gouvernementale est une autre considération en raison de laquelle l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) peut ne pas être une réparation convenable. Dans certaines situations, l’État pourrait démontrer que l’octroi de dommages-intérêts en vertu de la *Charte* nuirait au bon gouvernement et devrait être limité aux cas où la conduite de l’État atteint un seuil minimal de gravité.

Si l’État ne réussit pas à réfuter le caractère « convenable et juste » de l’octroi de dommages-intérêts, la dernière étape consiste à fixer le montant des dommages-intérêts. Pour constituer une réparation « convenable et juste », les dommages-intérêts doivent répondre réellement à la gravité de l’atteinte et aux objectifs des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1). L’objectif d’indemnisation vise à replacer le demandeur dans la même situation que si ses droits n’avaient pas été violés. En ce qui a trait aux objectifs de défense du droit et de dissuasion, arriver à une décision adéquate est un exercice de rationalité et de proportionnalité. Règle générale, plus l’atteinte et ses conséquences pour le demandeur seront graves, plus le montant des dommages-intérêts accordés au titre des objectifs de défense du droit et de dissuasion sera élevé. Finalement, le montant des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1) doit être équitable à la fois envers le demandeur et envers l’État. Le tribunal, dans son évaluation d’un montant équitable envers les deux, peut mettre dans la balance l’intérêt public au bon gouvernement, le risque de dissuader les gouvernements d’élaborer des programmes et politiques bénéfiques et la nécessité d’éviter que de gros montants soient prélevés sur le budget des programmes publics pour être consacrés à des intérêts privés. Les dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1) ne doivent pas non plus emporter duplication de causes d’action relevant du droit privé, comme un délit civil, dans les cas où l’indemnisation d’un préjudice personnel est en cause.

Here, damages were properly awarded for the strip search of W. This search violated his s. 8 *Charter* rights and compensation is required, in this case, to functionally fulfill the objects of constitutional damages. Strip searches are inherently humiliating and degrading and the *Charter* breach significantly impacted on W's person and rights. The correction officers' conduct which caused the breach was also serious. Minimum sensitivity to *Charter* concerns within the context of the particular situation would have shown the search to be unnecessary and violative. Combined with the police conduct, the impingement on W also engages the objects of vindication of the right and deterrence of future breaches. The state did not establish countervailing factors and damages should be awarded for the breach. Considering the seriousness of the injury and the finding that the corrections officers' actions were not intentional, malicious, high-handed or oppressive, the trial judge's \$5,000 damage award was appropriate.

With respect to the seizure of the car, W has not established that damages under s. 24(1) are appropriate and just from a functional perspective. The object of compensation is not engaged as W did not suffer any injury as a result of the seizure. Nor are the objects of vindication of the right and deterrence of future breaches compelling. While the seizure was wrong, it was not of a serious nature. A declaration under s. 24(1) that the vehicle seizure violated W's right to be free from unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter* adequately serves the need for vindication of the right and deterrence of future improper car seizures.

### Cases Cited

**Considered:** *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405; **referred to:** *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3; *Dunlea v. Attorney-General*, [2000] NZCA 84, [2000] 3 N.Z.L.R. 136; *Andrews v. Grand & Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 S.C.R. 229; *Anufrijeva v. Southwark London Borough Council*, [2003] EWCA Civ 1406, [2004] Q.B. 1124; *Bivens v. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971); *Taunoa v. Attorney-General*, [2007] NZSC 70, [2008] 1 N.Z.L.R. 429; *Fose*

En l'espèce, la fouille à nu de W appelait à bon droit l'octroi de dommages-intérêts. Cette fouille a porté atteinte à ses droits garantis par l'art. 8 de la *Charte*, et l'octroi de dommages-intérêts est requis dans ce cas pour que, d'un point de vue fonctionnel, les objectifs des dommages-intérêts en matière constitutionnelle soient remplis. Les fouilles à nu sont fondamentalement humiliantes et avilissantes, et la violation de la *Charte* a eu des conséquences non négligeables sur la personne de W et sur ses droits. La conduite des agents de correction à l'origine de la violation des droits était grave elle aussi. Une conscience minimale des préceptes de la *Charte* dans ce contexte aurait permis de reconnaître que la fouille était inutile et attentatoire. Combinée à la conduite des policiers, l'atteinte portée aux droits de W fait aussi intervenir les objectifs de défense du droit en cause et de dissuasion contre de nouvelles violations. L'État n'a pas démontré l'existence de facteurs faisant contrepois; il convient donc d'accorder des dommages-intérêts en réparation de l'atteinte. Vu la gravité de l'atteinte et la conclusion voulant que les actes des agents de correction ne fussent pas intentionnels, malveillants, tyranniques ou oppressifs, les dommages-intérêts de 5 000 \$ que le juge de première instance a accordés étaient convenables.

Quant à la saisie de sa voiture, W n'a pas démontré que l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) constitue une réparation convenable et juste, d'un point de vue fonctionnel. L'objectif d'indemnisation n'intervient pas, la saisie n'ayant causé aucun préjudice à W. Les objectifs de défense du droit et de dissuasion contre de nouvelles violations ne sont pas non plus déterminants. Certes, la saisie de la voiture était fautive, mais n'était pas de nature grave. Un jugement déclaratoire fondé sur le par. 24(1) attestant que la saisie du véhicule a porté atteinte au droit à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives que l'art. 8 de la *Charte* garantit à W répond adéquatement à la nécessité de défendre son droit et de décourager de nouvelles saisies irrégulières.

### Jurisprudence

**Arrêt examiné :** *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405; **arrêts mentionnés :** *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3; *Dunlea c. Attorney-General*, [2000] NZCA 84, [2000] 3 N.Z.L.R. 136; *Andrews c. Grand & Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 229; *Anufrijeva c. Southwark London Borough Council*, [2003] EWCA Civ 1406, [2004] Q.B. 1124; *Bivens c. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971); *Taunoa c. Attorney-General*, [2007] NZSC 70, [2008] 1 N.Z.L.R.

v. *Minister of Safety and Security*, 1997 (3) SA 786; *Attorney General of Trinidad and Tobago v. Ramanoop*, [2005] UKPC 15, [2006] 1 A.C. 328; *Smith v. Wade*, 461 U.S. 30 (1983); *R. v. B.W.P.*, 2006 SCC 27, [2006] 1 S.C.R. 941; *Simpson v. Attorney-General*, [1994] 3 N.Z.L.R. 667; *Miazga v. Kvello Estate*, 2009 SCC 51, [2009] 3 S.C.R. 339; *Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, 2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129; *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345; *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353; *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765; *R. v. Golden*, 2001 SCC 83, [2001] 3 S.C.R. 679.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 8, 9, 24, 32.  
*Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, ss. 49, 51.  
*Constitution Act, 1982*, s. 52(1).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Finch C.J.B.C. and Saunders and Low J.J.A.), 2009 BCCA 23, 89 B.C.L.R. (4th) 217, 265 B.C.A.C. 174, 446 W.A.C. 174, 304 D.L.R. (4th) 653, [2009] 6 W.W.R. 261, 63 C.C.L.T. (3d) 165, [2009] B.C.J. No. 91 (QL), 2009 CarswellBC 115, affirming a decision of Tysoc J., 2007 BCSC 3, 63 B.C.L.R. (4th) 361, [2007] 4 W.W.R. 502, 45 C.C.L.T. (3d) 121, [2007] B.C.J. No. 9 (QL), 2007 CarswellBC 12, finding a breach of *Charter* rights and awarding damages. Appeal allowed in part.

*Tomasz M. Zworski*, for the appellant the City of Vancouver.

*Bryant Alexander Mackey* and *Barbara Carmichael*, for the appellant Her Majesty the Queen in Right of the Province of British Columbia.

*Brian M. Samuels*, *Kieran A. G. Bridge* and *Jennifer W. Chan*, for the respondent.

*Mark R. Kindrachuk*, *Q.C.*, and *Jeffrey G. Johnston*, for the intervener the Attorney General of Canada.

429; *Fose c. Minister of Safety and Security*, 1997 (3) SA 786; *Attorney General of Trinidad and Tobago c. Ramanoop*, [2005] UKPC 15, [2006] 1 A.C. 328; *Smith c. Wade*, 461 U.S. 30 (1983); *R. c. B.W.P.*, 2006 CSC 27, [2006] 1 R.C.S. 941; *Simpson c. Attorney-General*, [1994] 3 N.Z.L.R. 667; *Miazga c. Kvello (Succession)*, 2009 CSC 51, [2009] 3 R.C.S. 339; *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345; *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353; *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765; *R. c. Golden*, 2001 CSC 83, [2001] 3 R.C.S. 679.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 8, 9, 24, 32.  
*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 49, 51.  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(1).  
*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (le juge en chef Finch et les juges Saunders et Low), 2009 BCCA 23, 89 B.C.L.R. (4th) 217, 265 B.C.A.C. 174, 446 W.A.C. 174, 304 D.L.R. (4th) 653, [2009] 6 W.W.R. 261, 63 C.C.L.T. (3d) 165, [2009] B.C.J. No. 91 (QL), 2009 CarswellBC 115, qui a confirmé une décision du juge Tysoc, 2007 BCSC 3, 63 B.C.L.R. (4th) 361, [2007] 4 W.W.R. 502, 45 C.C.L.T. (3d) 121, [2007] B.C.J. No. 9 (QL), 2007 CarswellBC 12, qui avait conclu à une violation des droits garantis par la *Charte* et accordé des dommages-intérêts. Pourvoi accueilli en partie.

*Tomasz M. Zworski*, pour l'appelante la Ville de Vancouver.

*Bryant Alexander Mackey* et *Barbara Carmichael*, pour l'appelante Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique.

*Brian M. Samuels*, *Kieran A. G. Bridge* et *Jennifer W. Chan*, pour l'intimé.

*Mark R. Kindrachuk*, *c.r.*, et *Jeffrey G. Johnston*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Robert E. Charney and Josh Hunter*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Isabelle Harnois and Gilles Laporte*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Kimberly R. Murray and Julian N. Falconer*, for the intervener the Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.

*Louis Sokolov and Heidi Rubin*, for the intervener the Association in Defence of the Wrongly Convicted.

*Stuart Svonkin and Jana Stettner*, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

*Vincent Westwick and Karine LeBlanc*, for the intervener the Canadian Association of Chiefs of Police.

*Sean Dewart and Tim Gleason*, for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario).

*Kent Roach and Grace Pastine*, for the interveners the British Columbia Civil Liberties Association and the David Asper Centre for Constitutional Rights.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

## I. Introduction

[1] The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the fundamental rights and freedoms of all Canadians and provides remedies for their breach. The first and most important remedy is the nullification of laws that violate the *Charter* under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. This is supplemented by s. 24(2), under which evidence obtained in breach of the *Charter* may be excluded if its admission would bring the administration of justice into disrepute, and s. 24(1) — the provision at issue in this case — under which the court is authorized to grant such remedies to individuals

*Robert E. Charney et Josh Hunter*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Isabelle Harnois et Gilles Laporte*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Kimberly R. Murray et Julian N. Falconer*, pour l'intervenante Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.

*Louis Sokolov et Heidi Rubin*, pour l'intervenante Association in Defence of the Wrongly Convicted.

*Stuart Svonkin et Jana Stettner*, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

*Vincent Westwick et Karine LeBlanc*, pour l'intervenante l'Association canadienne des chefs de police.

*Sean Dewart et Tim Gleason*, pour l'intervenante Criminal Lawyers' Association (Ontario).

*Kent Roach et Grace Pastine*, pour les intervenants l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique et David Asper Centre for Constitutional Rights.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE EN CHEF —

## I. Introduction

[1] La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés fondamentaux de tous les Canadiens et prévoit des recours en cas de violation. Le premier et le plus important de ces recours réside dans l'invalidation, prévue au par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, des règles de droit contraires à la *Charte*. Viennent s'y ajouter le par. 24(2), en vertu duquel les éléments de preuve obtenus en contravention de la *Charte* peuvent être écartés dans le cas où leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice, et le par. 24(1) — la disposition sur laquelle porte le litige —,

for infringement of *Charter* rights as it “considers appropriate and just in the circumstances”.

[2] The respondent Ward’s *Charter* rights were violated by Vancouver and British Columbia officials who detained him, strip searched his person and seized his car without cause. The trial judge awarded Mr. Ward damages for the *Charter* breaches, and the majority of the Court of Appeal of British Columbia upheld that award.

[3] This appeal raises the question of when damages may be awarded under s. 24(1) of the *Charter*, and what the amount of such damages should be. Although the *Charter* is 28 years old, authority on this question is sparse, inviting a comprehensive analysis of the object of damages for *Charter* breaches and the considerations that guide their award.

[4] I conclude that damages may be awarded for *Charter* breach under s. 24(1) where appropriate and just. The first step in the inquiry is to establish that a *Charter* right has been breached. The second step is to show why damages are a just and appropriate remedy, having regard to whether they would fulfill one or more of the related functions of compensation, vindication of the right, and/or deterrence of future breaches. At the third step, the state has the opportunity to demonstrate, if it can, that countervailing factors defeat the functional considerations that support a damage award and render damages inappropriate or unjust. The final step is to assess the quantum of the damages.

[5] I conclude that damages were properly awarded for the strip search of Mr. Ward, but not justified for the seizure of his car. I would therefore allow the appeal in part.

qui habilite le tribunal à accorder, aux personnes dont les droits garantis par la *Charte* ont été violés, la réparation qu’il « estime convenable et juste eu égard aux circonstances ».

[2] Les droits que la *Charte* garantit à l’intimé, M. Ward, ont été violés par des agents de Vancouver et de la Colombie-Britannique qui l’ont mis en détention, l’ont soumis à une fouille à nu et ont saisi sa voiture sans motif suffisant. Le juge de première instance a accordé à M. Ward des dommages-intérêts pour des violations de la *Charte*, et ce jugement a été confirmé, à la majorité, par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique.

[3] Le pourvoi soulève la question de savoir dans quels cas des dommages-intérêts peuvent être accordés en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, et à quel montant ils devraient être fixés. Bien que la *Charte* soit en vigueur depuis 28 ans, la jurisprudence sur cette question demeure rare. Il semble donc opportun d’analyser en détail l’objectif des dommages-intérêts pour violation de la *Charte* et les considérations qui en guident l’octroi.

[4] Je conclus que des dommages-intérêts pour violation de la *Charte* peuvent être accordés en vertu du par. 24(1) lorsqu’ils constituent une réparation convenable et juste. À la première étape de l’analyse, il doit être établi qu’un droit garanti par la *Charte* a été enfreint. À la deuxième, il faut démontrer pourquoi les dommages-intérêts constituent une réparation convenable et juste, selon qu’ils peuvent remplir au moins une des fonctions interreliées suivantes : l’indemnisation, la défense du droit en cause et la dissuasion contre toute nouvelle violation. À la troisième, l’État a la possibilité de démontrer, le cas échéant, que des facteurs faisant contrepoids l’emportent sur les considérations fonctionnelles favorables à l’octroi de dommages-intérêts, de sorte que ces derniers ne seraient ni convenables, ni justes. La dernière étape consiste à fixer le montant des dommages-intérêts.

[5] Selon moi, la fouille à nu de M. Ward appelait à bon droit l’octroi de dommages-intérêts, mais pas la saisie de sa voiture. Par conséquent, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi en partie.

## II. Facts

[6] On August 1, 2002, Prime Minister Chrétien participated in a ceremony to mark the opening of a gate at the entrance to Vancouver's Chinatown. During the ceremony, the Vancouver Police Department ("VPD") received information that an unknown individual intended to throw a pie at the Prime Minister, an event that had occurred elsewhere two years earlier. The suspected individual was described as a white male, 30 to 35 years, 5' 9", with dark short hair, wearing a white golf shirt or T-shirt with some red on it.

[7] Mr. Ward is a Vancouver lawyer who attended the August 1 ceremony. On the day, Mr. Ward, a white male, had grey, collar-length hair, was in his mid-40s and was wearing a grey T-shirt with some red on it. Based on his appearance, Mr. Ward was identified — mistakenly — as the would-be pie-thrower. When the VPD officers noticed him, Mr. Ward was running and appeared to be avoiding interception. The officers chased Mr. Ward down and handcuffed him. Mr. Ward loudly protested his detention and created a disturbance, drawing the attention of a local television camera crew. The television broadcast showed that Mr. Ward had a "very agitated look on his face", "appeared to be yelling for the benefit of the onlookers" and was "holding back" as he was being escorted down the street.

[8] Mr. Ward was arrested for breach of the peace and taken to the police lockup in Vancouver, which was under the partial management of provincial corrections officers. Upon his arrival, the corrections officers instructed Mr. Ward to remove all his clothes in preparation for a strip search. Mr. Ward complied in part but refused to take off his underwear. The officers did not insist on complete removal and Mr. Ward was never touched during the search. After the search was completed, Mr. Ward was placed in a small cell where he spent several hours before being released.

## II. Les faits

[6] Le 1<sup>er</sup> août 2002, le premier ministre Chrétien participait à une cérémonie soulignant l'inauguration d'un portail à l'entrée du quartier chinois de Vancouver. Pendant la cérémonie, le service de police de Vancouver (« SPV ») a été informé qu'un individu non identifié avait l'intention d'entarter le premier ministre, un incident qui s'était produit ailleurs deux ans auparavant. Le suspect était décrit comme un homme de race blanche âgé de 30 à 35 ans, mesurant 5 pi 9 po, ayant les cheveux courts foncés et portant un polo ou un tee-shirt blanc avec un peu de rouge.

[7] M. Ward, un avocat de Vancouver, assistait à la cérémonie du 1<sup>er</sup> août. Ce jour-là, M. Ward, un homme de race blanche dans la mi-quarantaine, aux cheveux gris au ras du cou, était vêtu d'un tee-shirt gris avec un peu de rouge. En raison de son apparence, M. Ward a été identifié — à tort — comme l'entarteur potentiel. Lorsque les agents du SPV l'ont remarqué, M. Ward courait et semblait essayer d'éviter d'être intercepté. Les agents l'ont poursuivi et lui ont passé les menottes. M. Ward a protesté bruyamment contre sa détention, et le tapage a attiré l'attention d'une équipe de télévision locale. Dans le reportage qui a été diffusé, M. Ward avait [TRADUCTION] « l'air très agité », « semblait hurler pour se faire remarquer des gens assistant à la scène » et « opposait une résistance » pendant qu'on l'escortait dans la rue.

[8] M. Ward a été arrêté pour violation de la paix et conduit au centre de détention de la police à Vancouver, administré en partie par des agents de correction provinciaux. À son arrivée, les agents de correction lui ont demandé d'enlever tous ses vêtements en vue d'une fouille à nu. M. Ward a obtenu partiellement, mais a refusé de retirer son sous-vêtement. Les agents n'ont pas insisté pour qu'il se dénude complètement et M. Ward n'a pas été touché pendant la fouille. Une fois la fouille terminée, M. Ward a été enfermé dans une petite cellule où il a passé plusieurs heures avant d'être remis en liberté.

[9] While Mr. Ward was at the lockup, VPD officers impounded his car for the purpose of searching it once a search warrant had been obtained. VPD detectives subsequently determined that they did not have grounds to obtain the required search warrant or evidence to charge Mr. Ward for attempted assault. Mr. Ward was released from the lockup approximately 4.5 hours after he was arrested and several hours after the Prime Minister had left Chinatown following the ceremony.

### III. Judicial History

#### A. *Supreme Court of British Columbia, 2007 BCSC 3, 63 B.C.L.R. (4th) 361*

[10] Mr. Ward brought an action in tort and for breach of his *Charter* rights against the City, the Province, and individual police and corrections officers for his arrest, detention, strip search, and car seizure. Justice Tysoe found Mr. Ward's arrest for breach of the peace to be lawful and dismissed the action against the individual police and corrections officers. However, Tysoe J. held that — although they did not act in bad faith and were not liable in tort for either incident — the Province's strip search and the City's vehicle seizure violated Mr. Ward's right to be free from unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter*. In addition, Tysoe J. found that the City breached Mr. Ward's rights under s. 9 of the *Charter* and committed the tort of wrongful imprisonment by keeping Mr. Ward in the police lockup longer than necessary.

[11] Tysoe J. assessed damages under s. 24(1) of the *Charter* at \$100 for the seizure of the car and \$5,000 for the strip search. He rejected the governments' argument that damages were an inappropriate remedy for *Charter* breaches absent bad faith, abuse of power, or tortious conduct. In addition,

[9] Pendant que M. Ward se trouvait au centre de détention, des agents du SPV ont remorqué sa voiture à la fourrière en vue de la fouiller après l'obtention d'un mandat de perquisition. Les enquêteurs du SPV ont par la suite conclu qu'ils n'avaient pas de motifs suffisants pour obtenir le mandat de perquisition nécessaire, ni les éléments de preuve requis pour inculper M. Ward de tentative de voies de fait. M. Ward a été libéré du centre de détention environ quatre heures et demie après son arrestation, et plusieurs heures après que le premier ministre eut quitté le quartier chinois à l'issue de la cérémonie.

### III. Historique judiciaire

#### A. *Cour suprême de la Colombie-Britannique, 2007 BCSC 3, 63 B.C.L.R. (4th) 361*

[10] M. Ward a intenté une action en responsabilité délictuelle et pour violation de ses droits garantis par la *Charte* contre la ville, la province ainsi que certains policiers et agents de correction à titre individuel par suite de son arrestation, sa détention, la fouille à nu qu'il a subie et la saisie de son véhicule. Le juge Tysoe a conclu à la légalité de l'arrestation de M. Ward pour violation de la paix et a rejeté l'action intentée contre les policiers et les agents de correction à titre individuel. Il a toutefois conclu que la fouille à nu et la saisie du véhicule avaient violé le droit de M. Ward à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives garanti par l'art. 8 de la *Charte*, même si la province, dans le cas de la fouille, et la ville, dans le cas de la saisie, n'avaient ni agi de mauvaise foi ni engagé leur responsabilité délictuelle. De plus, le juge Tysoe a conclu que la ville avait porté atteinte au droit de M. Ward garanti par l'art. 9 de la *Charte* et avait commis le délit civil de séquestration en gardant M. Ward au centre de détention de la police plus longtemps que cela était nécessaire.

[11] Le juge Tysoe a fixé le montant des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1) de la *Charte* à 100 \$ pour la saisie de la voiture et à 5 000 \$ pour la fouille à nu. Il a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel l'octroi de dommages-intérêts ne constitue pas une réparation

Tysoe J. awarded \$5,000 in damages for the wrongful imprisonment. This award is not at issue on this appeal.

B. *British Columbia Court of Appeal, 2009 BCCA 23, 89 B.C.L.R. (4th) 217*

[12] Justice Low, Finch C.J.B.C. concurring, upheld Tysoe J.'s ruling, agreeing with Mr. Ward that bad faith, abuse of power, or tortious conduct are not necessary requirements for the awarding of *Charter* damages.

[13] Justice Saunders, dissenting, would have allowed the Province and City appeals, holding that damages cannot be awarded where the police did not act in bad faith and simply made a mistake as to the proper course of action.

#### IV. Constitutional Provisions

[14] Section 24(1) of the *Charter* provides as follows:

Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

#### V. Issues

[15] The issues are the following:

A. When are damages under s. 24(1) available?

1. The language of s. 24(1) and the nature of *Charter* damages;
2. Step one: Proof of a *Charter* breach;
3. Step two: Functional justification of damages;

convenable à une violation de la *Charte* s'il n'y a eu ni mauvaise foi, ni abus de pouvoir, ni conduite délictueuse. Le juge Tysoe a aussi accordé des dommages-intérêts en responsabilité délictuelle de 5 000 \$ pour séquestration. Ces dommages-intérêts ne sont pas en cause dans le pourvoi.

B. *Cour d'appel de la Colombie-Britannique, 2009 BCCA 23, 89 B.C.L.R. (4th) 217*

[12] Le juge Low, avec l'accord du juge en chef Finch, a confirmé la décision du juge Tysoe, retenant la prétention de M. Ward que la mauvaise foi, l'abus de pouvoir ou une conduite délictueuse ne sont pas des conditions préalables à l'octroi de dommages-intérêts en vertu de la *Charte*.

[13] La juge Saunders, dissidente, aurait accueilli les appels de la province et de la ville. À son avis, des dommages-intérêts ne peuvent être accordés si la police n'a pas agi de mauvaise foi et a tout simplement commis une erreur quant à la ligne de conduite à suivre.

#### IV. Dispositions constitutionnelles

[14] Le paragraphe 24(1) de la *Charte* est ainsi rédigé :

Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

#### V. Questions en litige

[15] Les questions à trancher sont les suivantes :

A. Dans quels cas peut-on accorder des dommages-intérêts en vertu du par. 24(1)?

1. Libellé du par. 24(1) et nature des dommages-intérêts accordés en vertu de la *Charte*.
2. Première étape : preuve d'une violation de la *Charte*.
3. Deuxième étape : justification fonctionnelle des dommages-intérêts.

4. Step three: Countervailing factors;
5. Step four: Quantum of s. 24(1) damages;
6. Forum and procedure.

#### B. Application to the Facts

1. Damages for the strip search;
2. Damages for the car seizure.

### VI. Analysis

#### A. *When Are Damages Under Section 24(1) Available?*

- (1) The Language of Section 24(1) and the Nature of Charter Damages

[16] Section 24(1) empowers courts of competent jurisdiction to grant “appropriate and just” remedies for *Charter* breaches. This language invites a number of observations.

[17] First, the language of the grant is broad. As McIntyre J. observed, “[i]t is difficult to imagine language which could give the court a wider and less fettered discretion”: *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, at p. 965. The judge of “competent jurisdiction” has broad discretion to determine what remedy is appropriate and just in the circumstances of a particular case.

[18] Second, it is improper for courts to reduce this discretion by casting it in a strait-jacket of judicially prescribed conditions. To quote McIntyre J. in *Mills* once more, “[i]t is impossible to reduce this wide discretion to some sort of binding formula for general application in all cases, and it is not for appellate courts to pre-empt or cut down this wide discretion”: *Mills*, at p. 965.

4. Troisième étape : facteurs qui font contre-poids.
5. Quatrième étape : montant des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1).
6. Tribunal et procédure.

#### B. Application aux faits

1. Dommages-intérêts pour la fouille à nu.
2. Dommages-intérêts pour la saisie de la voiture.

### VI. Analyse

#### A. *Dans quels cas peut-on accorder des dommages-intérêts en vertu du par. 24(1)?*

- (1) Libellé du par. 24(1) et nature des dommages-intérêts accordés en vertu de la Charte

[16] Le paragraphe 24(1) confère au tribunal compétent le pouvoir d’accorder une réparation « convenable et juste » en cas de violation des droits garantis par la *Charte*. Cette formulation appelle un certain nombre d’observations.

[17] Premièrement, ce pouvoir est conféré en termes très larges. Comme l’a constaté le juge McIntyre, « [i] est difficile de concevoir comment on pourrait donner au tribunal un pouvoir discrétionnaire plus large et plus absolu » : *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, p. 965. Le juge du « tribunal compétent » dispose d’un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer la réparation convenable et juste eu égard aux circonstances d’une affaire donnée.

[18] Deuxièmement, les tribunaux ne sont pas autorisés à restreindre ce pouvoir discrétionnaire en l’enserrant dans un corset de conditions d’origine jurisprudentielle. Pour citer encore le juge McIntyre dans *Mills*, « [c]e large pouvoir discrétionnaire n’est tout simplement pas réductible à une espèce de formule obligatoire d’application générale à tous les cas, et les tribunaux d’appel ne sont nullement autorisés à s’approprier ce large pouvoir discrétionnaire ni à en restreindre la portée » : *Mills*, p. 965.

[19] Third, the prohibition on cutting down the ambit of s. 24(1) does not preclude judicial clarification of when it may be “appropriate and just” to award damages. The phrase “appropriate and just” limits what remedies are available. The court’s discretion, while broad, is not unfettered. What is appropriate and just will depend on the facts and circumstances of the particular case. Prior cases may offer guidance on what is appropriate and just in a particular situation.

[20] The general considerations governing what constitutes an appropriate and just remedy under s. 24(1) were set out by Iacobucci and Arbour JJ. in *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3. Briefly, an appropriate and just remedy will: (1) meaningfully vindicate the rights and freedoms of the claimants; (2) employ means that are legitimate within the framework of our constitutional democracy; (3) be a judicial remedy which vindicates the right while invoking the function and powers of a court; and (4) be fair to the party against whom the order is made: *Doucet-Boudreau*, at paras. 55-58.

[21] Damages for breach of a claimant’s *Charter* rights may meet these conditions. They may meaningfully vindicate the claimant’s rights and freedoms. They employ a means well-recognized within our legal framework. They are appropriate to the function and powers of a court. And, depending on the circumstances and the amount awarded, they can be fair not only to the claimant whose rights were breached, but to the state which is required to pay them. I therefore conclude that s. 24(1) is broad enough to include the remedy of damages for *Charter* breach. That said, granting damages under the *Charter* is a new endeavour, and an approach to when damages are appropriate and just should develop incrementally. *Charter* damages are only one remedy amongst others available under s. 24(1), and often other

[19] Troisièmement, l’interdiction de restreindre la portée du par. 24(1) n’empêche pas les tribunaux de préciser dans quels cas il peut se révéler « convenable et juste » d’accorder des dommages-intérêts. L’expression « convenable et juste » limite les réparations possibles. Le pouvoir discrétionnaire du tribunal, si large soit-il, n’est pas pour autant absolu. Ce qui est convenable et juste dépendra des faits et des circonstances de chaque affaire. Les décisions antérieures peuvent donner des indications quant à ce qui pourra être jugé convenable et juste dans une situation donnée.

[20] Les facteurs généraux permettant de reconnaître une réparation convenable et juste au sens du par. 24(1) ont été énoncés par les juges Iacobucci et Arbour dans *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l’Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3. En résumé, une réparation convenable et juste : (1) permet de défendre utilement les droits et libertés du demandeur; (2) fait appel à des moyens légitimes dans le cadre de notre démocratie constitutionnelle; (3) est une réparation judiciaire qui défend le droit en cause tout en mettant à contribution le rôle et les pouvoirs d’un tribunal; (4) est équitable pour la partie visée par l’ordonnance : *Doucet-Boudreau*, par. 55-58.

[21] L’octroi de dommages-intérêts à un demandeur en réparation de la violation de ses droits garantis par la *Charte* peut répondre à ces conditions. Il peut permettre de défendre utilement les droits et libertés du demandeur. Il fait appel à un moyen bien reconnu dans notre cadre juridique. Il s’accorde avec le rôle et les pouvoirs des tribunaux. Et, selon les circonstances et le montant accordé, il peut s’avérer équitable non seulement envers la personne dont les droits ont été violés, mais aussi envers l’État qui versera les dommages-intérêts. Je conclus donc que la portée du par. 24(1) est suffisamment large pour embrasser l’octroi de dommages-intérêts en réparation d’une violation de la *Charte*. Cela dit, l’octroi de dommages-intérêts en vertu de la *Charte* constitue une nouveauté, et les règles servant à déterminer s’il s’agit d’une réparation convenable et juste devraient

s. 24(1) remedies will be more responsive to the breach.

[22] The term “damages” conveniently describes the remedy sought in this case. However, it should always be borne in mind that these are not private law damages, but the distinct remedy of constitutional damages. As Thomas J. notes in *Dunlea v. Attorney-General*, [2000] NZCA 84, [2000] 3 N.Z.L.R. 136, at para. 81, a case dealing with New Zealand’s *Bill of Rights Act 1990*, an action for public law damages “is not a private law action in the nature of a tort claim for which the state is vicariously liable but [a distinct] public law action directly against the state for which the state is primarily liable”. In accordance with s. 32 of the *Charter*, this is equally so in the Canadian constitutional context. The nature of the remedy is to require the state (or society writ large) to compensate an individual for breaches of the individual’s constitutional rights. An action for public law damages — including constitutional damages — lies against the state and not against individual actors. Actions against individual actors should be pursued in accordance with existing causes of action. However, the underlying policy considerations that are engaged when awarding private law damages against state actors may be relevant when awarding public law damages directly against the state. Such considerations may be appropriately kept in mind.

(2) Step One: Proof of a *Charter* Breach

[23] Section 24(1) is remedial. The first step, therefore, is to establish a *Charter* breach. This is the wrong on which the claim for damages is based.

se développer graduellement. L’octroi de dommages-intérêts ne représente qu’une des réparations permises par le par. 24(1) et, souvent, d’autres réparations possibles répondront mieux à la violation.

[22] Le terme « dommages-intérêts » décrit commodément la réparation demandée en l’espèce. Toutefois, il faut toujours se rappeler qu’il ne s’agit pas de dommages-intérêts de droit privé, mais bien de la réparation distincte que constituent les dommages-intérêts en matière constitutionnelle. Ainsi que le fait remarquer le juge Thomas dans *Dunlea c. Attorney-General*, [2000] NZCA 84, [2000] 3 N.Z.L.R. 136, au par. 81, une décision portant sur le *Bill of Rights Act 1990* de la Nouvelle-Zélande, une action en dommages-intérêts de droit public [TRADUCTION] « n’est pas une action de droit privé de la nature d’un recours délictuel fondé sur la responsabilité du fait d’autrui de l’État, [mais une action distincte] de droit public intentée directement contre l’État dont la responsabilité est invoquée à titre principal ». Cela vaut également dans le contexte constitutionnel canadien, compte tenu de l’art. 32 de la *Charte*. Il s’agit d’un recours visant à obliger l’État (autrement dit, la société) à indemniser la personne dont les droits constitutionnels ont été violés. L’action en dommages-intérêts de droit public — y compris en dommages-intérêts en matière constitutionnelle — est intentée contre l’État, et non contre ses représentants à titre individuel. Les actions contre ces derniers devraient, pour leur part, être fondées sur les causes d’action existantes. Toutefois, les considérations sous-jacentes de politique générale qui interviennent dans la décision d’ordonner à des représentants de l’État de verser des dommages-intérêts de droit privé peuvent être pertinentes lorsqu’il s’agit de contraindre directement l’État à verser des dommages-intérêts de droit public. Ces considérations peuvent à bon droit être prises en compte.

(2) Première étape : preuve d’une violation de la *Charte*

[23] Le paragraphe 24(1) est une disposition réparatrice. Par conséquent, la première étape consiste à prouver la violation de la *Charte*. Il s’agit là du préjudice fondant l’action en dommages-intérêts.

(3) Step Two: Functional Justification of Damages

[24] A functional approach to damages finds damages to be appropriate and just to the extent that they serve a useful function or purpose. This approach has been adopted in awarding non-pecuniary damages in personal injury cases (*Andrews v. Grand & Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 S.C.R. 229), and, in my view, a similar approach is appropriate in determining when damages are “appropriate and just” under s. 24(1) of the *Charter*.

[25] I therefore turn to the purposes that an order for damages under s. 24(1) may serve. For damages to be awarded, they must further the general objects of the *Charter*. This reflects itself in three interrelated functions that damages may serve. The function of *compensation*, usually the most prominent function, recognizes that breach of an individual’s *Charter* rights may cause personal loss which should be remedied. The function of *vindication* recognizes that *Charter* rights must be maintained, and cannot be allowed to be whittled away by attrition. Finally, the function of *deterrence* recognizes that damages may serve to deter future breaches by state actors.

[26] These functions of s. 24(1) damages are supported by foreign constitutional jurisprudence and, by analogy, foreign jurisprudence arising in the statutory human rights context.

[27] Compensation has been cited by Lord Woolf C.J. (speaking of the *European Convention of Human Rights*) as “fundamental”. In most cases, it is the most prominent of the three functions that *Charter* damages may serve. The goal is to compensate the claimant for the loss caused by the *Charter* breach; “[t]he applicant should, in so far as this is possible, be placed in the same position as if his Convention rights had not been infringed”:

(3) Deuxième étape : justification fonctionnelle des dommages-intérêts

[24] Selon une approche fonctionnelle des dommages-intérêts, les dommages-intérêts sont tenus pour convenables et justes dans la mesure où ils remplissent une fonction ou un but utile. Cette approche a été suivie pour l’octroi de dommages-intérêts non pécuniaires pour préjudice personnel (*Andrews c. Grand & Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 229) et il convient, à mon avis, d’adopter une approche similaire pour déterminer dans quels cas des dommages-intérêts constituent une réparation « convenable et juste » pour l’application du par. 24(1) de la *Charte*.

[25] J’en viens donc aux objectifs que peut remplir l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1). Des dommages-intérêts ne seront accordés que s’ils servent les objectifs généraux de la *Charte*. Trois fonctions interreliées des dommages-intérêts leur permettront de satisfaire à cette condition. La fonction d’*indemnisation*, généralement la plus importante, reconnaît que l’atteinte à un droit garanti par la *Charte* peut causer une perte personnelle qui exige réparation. La fonction de *défense* reconnaît que les droits conférés par la *Charte* doivent demeurer intacts et qu’il faut veiller à ce qu’ils ne s’effritent pas. Enfin, la fonction de *dissuasion* reconnaît que les dommages-intérêts peuvent permettre de décourager la perpétration d’autres violations par des représentants de l’État.

[26] Ces fonctions de l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) sont étayées par la jurisprudence étrangère en matière constitutionnelle et, par analogie, par la jurisprudence étrangère fondée sur la législation en matière de droits de la personne.

[27] Le lord juge en chef Woolf a employé l’adjectif [TRADUCTION] « fondamentale » pour qualifier l’indemnisation (sous le régime de la *Convention européenne des droits de l’homme*). Dans la plupart des cas, il s’agit de la plus importante des trois fonctions des dommages-intérêts accordés en vertu de la *Charte*. Elle a pour objet d’indemniser le demandeur des pertes occasionnées par la violation de la *Charte*; [TRADUCTION] « [l]e demandeur

*Anufrijeva v. Southwark London Borough Council*, [2003] EWCA Civ 1406, [2004] Q.B. 1124, at para. 59, per Lord Woolf C.J. Compensation focuses on the claimant's personal loss: physical, psychological and pecuniary. To these types of loss must be added harm to the claimant's intangible interests. In the public law damages context, courts have variously recognized this harm as distress, humiliation, embarrassment, and anxiety: *Dunlea; Bivens v. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971); *Taunoa v. Attorney-General*, [2007] NZSC 70, [2008] 1 N.Z.L.R. 429. Often the harm to intangible interests effected by a breach of rights will merge with psychological harm. But a resilient claimant whose intangible interests are harmed should not be precluded from recovering damages simply because she cannot prove a substantial psychological injury.

[28] Vindication, in the sense of affirming constitutional values, has also been recognized as a valid object of damages in many jurisdictions: see *Fose v. Minister of Safety and Security*, 1997 (3) SA 786 (C.C.), at para. 55, for a summary of the international jurisprudence. Vindication focuses on the harm the infringement causes society. As Didcott J. observed in *Fose*, violations of constitutionally protected rights harm not only their particular victims, but society as a whole. This is because they “impair public confidence and diminish public faith in the efficacy of the [constitutional] protection”: *Fose*, at para. 82. While one may speak of vindication as underlining the seriousness of the harm done to the claimant, vindication as an object of constitutional damages focuses on the harm the *Charter* breach causes to the state and to society.

devrait, dans la mesure du possible, être remis dans la même situation que si ses droits garantis par la Convention n'avaient pas été violés » : *Anufrijeva c. Southwark London Borough Council*, [2003] EWCA Civ 1406, [2004] Q.B. 1124, par. 59, le lord juge en chef Woolf. L'indemnisation est axée sur la perte personnelle subie par le demandeur : perte physique, psychologique et pécuniaire. À ces types de pertes, il faut ajouter le préjudice causé aux intérêts intangibles du demandeur. Dans le contexte des dommages-intérêts de droit public, les tribunaux ont assimilé ce préjudice, selon le cas, à la détresse, à l'humiliation, à l'embarras et à l'anxiété : *Dunlea; Bivens c. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971); *Taunoa c. Attorney-General*, [2007] NZSC 70, [2008] 1 N.Z.L.R. 429. Souvent le préjudice causé aux intérêts intangibles par une atteinte aux droits se confond avec le préjudice psychologique. Néanmoins, une demanderesse dont les intérêts intangibles ont été lésés, mais qui fait montre de résilience, ne devrait pas se voir empêchée d'obtenir des dommages-intérêts du simple fait qu'elle est incapable d'établir l'existence d'un préjudice psychologique substantiel.

[28] La défense du droit, dans le sens d'affirmation des valeurs constitutionnelles, a également été reconnue dans de nombreux pays comme un objectif valable de l'octroi de dommages-intérêts : voir *Fose c. Minister of Safety and Security*, 1997 (3) SA 786 (C.C.), par. 55, où l'on trouvera un résumé de la jurisprudence étrangère. La défense du droit est axée sur le préjudice que l'atteinte cause à la société. Comme le fait remarquer le juge Didcott dans *Fose*, les atteintes à des droits protégés par la Constitution causent un préjudice non seulement à leurs victimes, mais à la société dans son ensemble. Il en est ainsi car elles [TRADUCTION] « nuisent à la confiance qu'a le public en la vigueur de la protection [constitutionnelle] » : *Fose*, par. 82. Bien que l'on puisse concevoir la défense des droits comme servant à souligner la gravité du préjudice causé au demandeur — la défense des droits en tant qu'objectif des dommages-intérêts en matière constitutionnelle met l'accent sur le préjudice causé à l'État et à la société par la violation de la *Charte*.

[29] Finally, deterrence of future breaches of the right has also been widely recognized as a valid object of public law damages: e.g., *Attorney General of Trinidad and Tobago v. Ramanoop*, [2005] UKPC 15, [2006] 1 A.C. 328, at para. 19; *Taunoa*, at para. 259; *Fose*, at para. 96; *Smith v. Wade*, 461 U.S. 30 (1983), at p. 49. Deterrence, like vindication, has a societal purpose. Deterrence seeks to regulate government behaviour, generally, in order to achieve compliance with the Constitution. This purpose is similar to the criminal sentencing object of “general deterrence”, which holds that the example provided by the punishment imposed on a particular offender will dissuade potential criminals from engaging in criminal activity. When general deterrence is factored in the determination of the sentence, the offender is punished more severely, not because he or she deserves it, but because the court decides to send a message to others who may be inclined to engage in similar criminal activity: *R. v. B.W.P.*, 2006 SCC 27, [2006] 1 S.C.R. 941. Similarly, deterrence as an object of *Charter* damages is not aimed at deterring the specific wrongdoer, but rather at influencing government behaviour in order to secure state compliance with the *Charter* in the future.

[30] In most cases, all three objects will be present. Harm to the claimant will evoke the need for compensation. Vindication and deterrence will support the compensatory function and bolster the appropriateness of an award of damages. However, the fact that the claimant has not suffered personal loss does not preclude damages where the objectives of vindication or deterrence clearly call for an award. Indeed, the view that constitutional damages are available only for pecuniary or physical loss has been widely rejected in other constitutional democracies: see, e.g., *Anufrijeva*; *Fose*; *Taunoa*; *Smith*; and *Ramanoop*.

[31] In summary, damages under s. 24(1) of the *Charter* are a unique public law remedy, which

[29] Enfin, la dissuasion contre toute nouvelle violation du droit a aussi été reconnue dans plusieurs pays comme un objectif valable des dommages-intérêts de droit public : par ex., *Attorney General of Trinidad and Tobago c. Ramanoop*, [2005] UKPC 15, [2006] 1 A.C. 328, par. 19; *Taunoa*, par. 259; *Fose*, par. 96; *Smith c. Wade*, 461 U.S. 30 (1983), p. 49. La dissuasion, à l’instar de la défense des droits, joue un rôle sociétal. Elle cherche à régir la conduite du gouvernement, de manière générale, afin d’assurer le respect de la Constitution. Cet objectif est semblable à un objectif de la détermination de la peine en matière pénale, soit la « dissuasion générale », voulant que la punition infligée à un délinquant serve d’exemple pour dissuader des criminels potentiels de se livrer à des activités criminelles. Quand la dissuasion générale est prise en compte dans la détermination de la peine, le délinquant est puni plus sévèrement, non pas parce qu’il le mérite, mais parce que le tribunal décide de transmettre un message à quiconque pourrait être tenté de se livrer à des activités criminelles similaires : *R. c. B.W.P.*, 2006 CSC 27, [2006] 1 R.C.S. 941. De même, la dissuasion en tant qu’objectif des dommages-intérêts accordés en vertu de la *Charte* ne vise pas le contrevenant lui-même, mais vise plutôt à influencer sur la conduite du gouvernement de sorte que l’État respecte la *Charte* à l’avenir.

[30] Dans la plupart des cas, les trois objectifs interviendront. Le préjudice causé au demandeur appellera l’indemnisation; la défense du droit et la dissuasion étayeront la fonction d’indemnisation et renforceront le caractère convenable des dommages-intérêts. Or, l’absence de préjudice personnel subi par le demandeur n’empêche pas l’octroi de dommages-intérêts si ceux-ci sont par ailleurs manifestement exigés par les objectifs de défense du droit ou de dissuasion. En effet, le point de vue voulant que des dommages-intérêts en matière constitutionnelle ne puissent être accordés que pour un préjudice pécuniaire ou physique a été largement rejeté dans d’autres démocraties constitutionnelles : voir, p. ex., *Anufrijeva*; *Fose*; *Taunoa*; *Smith*; et *Ramanoop*.

[31] En résumé, les dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1) de la *Charte* constituent une

may serve the objectives of: (1) compensating the claimant for loss and suffering caused by the breach; (2) vindicating the right by emphasizing its importance and the gravity of the breach; and (3) deterring state agents from committing future breaches. Achieving one or more of these objects is the first requirement for “appropriate and just” damages under s. 24(1) of the *Charter*.

(4) Step Three: Countervailing Factors

[32] As discussed, the basic requirement for the award of damages to be “appropriate and just” is that the award must be functionally required to fulfill one or more of the objects of compensation, vindication of the right, or deterrence of future *Charter* breaches.

[33] However, even if the claimant establishes that damages are functionally justified, the state may establish that other considerations render s. 24(1) damages inappropriate or unjust. A complete catalogue of countervailing considerations remains to be developed as the law in this area matures. At this point, however, two considerations are apparent: the existence of alternative remedies and concerns for good governance.

[34] A functional approach to damages under s. 24(1) means that if other remedies adequately meet the need for compensation, vindication and/or deterrence, a further award of damages under s. 24(1) would serve no function and would not be “appropriate and just”. The *Charter* entered an existent remedial arena which already housed tools to correct violative state conduct. Section 24(1) operates concurrently with, and does not replace, these areas of law. Alternative remedies include private law remedies for actions for personal injury, other *Charter* remedies like declarations

réparation de droit public tout à fait particulière, qui peut répondre aux objectifs suivants : (1) indemniser le demandeur du préjudice et des souffrances résultant de la violation du droit; (2) défendre le droit en cause en soulignant son importance et la gravité de la violation; (3) dissuader les agents de l’état de porter atteinte au droit à l’avenir. La réalisation d’au moins un de ces objectifs est la première exigence à laquelle les dommages-intérêts doivent répondre pour constituer une réparation « convenable et juste » au sens du par. 24(1) de la *Charte*.

(4) Troisième étape : facteurs qui font contre-poids

[32] Comme nous venons de le voir, l’exigence fondamentale pour que l’octroi de dommages-intérêts constitue une réparation « convenable et juste » est que les dommages-intérêts soient nécessaires, d’un point de vue fonctionnel, à la réalisation d’au moins un des objectifs d’indemnisation, de défense des droits ou de dissuasion contre toute nouvelle violation de la *Charte*.

[33] Toutefois, même si le demandeur démontre que l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) est fondé, d’un point de vue fonctionnel, l’état peut y opposer d’autres considérations en raison desquelles cette réparation ne serait pas convenable et juste. La liste exhaustive des considérations qui peuvent faire contre-poids sera établie au fil de l’évolution du droit dans ce domaine.   l’heure actuelle, cependant, deux considérations se dégagent : l’existence d’autres recours et les préoccupations relatives au bon gouvernement.

[34] Suivant l’approche fonctionnelle des dommages-intérêts fondés sur le par. 24(1), si d’autres réparations répondent adéquatement aux objectifs d’indemnisation, de défense du droit ou de dissuasion, l’octroi additionnel de dommages-intérêts fondés sur le par. 24(1) ne servirait aucune fonction et ne serait ainsi pas « convenable et juste ». La *Charte* s’est inscrite dans un régime de recours qui comportait déjà des outils pour corriger les comportements attentatoires de l’ tat. Le paragraphe 24(1) s’applique parallèlement à ces autres domaines du droit, sans s’y substituer. Les autres recours

under s. 24(1), and remedies for actions covered by legislation permitting proceedings against the Crown.

[35] The claimant must establish basic functionality having regard to the objects of constitutional damages. The evidentiary burden then shifts to the state to show that the engaged functions can be fulfilled through other remedies. The claimant need not show that she has exhausted all other recourses. Rather, it is for the state to show that other remedies are available in the particular case that will sufficiently address the breach. For example, if the claimant has brought a concurrent action in tort, it is open to the state to argue that, should the tort claim be successful, the resulting award of damages would adequately address the *Charter* breach. If that were the case, an award of *Charter* damages would be duplicative. In addition, it is conceivable that another *Charter* remedy may, in a particular case, fulfill the function of *Charter* damages.

[36] The existence of a potential claim in tort does not therefore bar a claimant from obtaining damages under the *Charter*. Tort law and the *Charter* are distinct legal avenues. However, a concurrent action in tort, or other private law claim, bars s. 24(1) damages if the result would be double compensation: *Simpson v. Attorney-General*, [1994] 3 N.Z.L.R. 667 (C.A.), at p. 678.

[37] Declarations of *Charter* breach may provide an adequate remedy for the *Charter* breach, particularly where the claimant has suffered no personal damage. Considering declarations in *Taunoa*, at para. 368, McGrath J. writes:

comprennent les actions de droit privé pour préjudice personnel, les autres réparations fondées sur la *Charte*, comme les jugements déclaratoires rendus en vertu du par. 24(1), et les recours prévus par les lois qui autorisent des poursuites contre l'État.

[35] La demanderesse doit établir que les dommages-intérêts jouent un rôle fonctionnel minimal, eu égard aux objectifs des dommages-intérêts en matière constitutionnelle. Le fardeau de la preuve passe ensuite à l'État, qui doit démontrer que d'autres réparations permettraient de servir les fonctions en cause. La demanderesse n'est pas tenue de prouver qu'elle a épuisé tous les autres recours. Au contraire, c'est à l'État de démontrer que d'autres recours possibles dans l'affaire offriraient une réparation suffisante pour remédier à la violation. Par exemple, l'État pourrait faire valoir que les dommages-intérêts susceptibles d'être accordés à la demanderesse à l'issue de l'action concomitante en responsabilité délictuelle qu'elle a intentée constitueraient une réparation adéquate à la violation de la *Charte*. Si c'est le cas, l'octroi de dommages-intérêts en vertu de cette dernière emporterait duplication. En outre, il se peut qu'une autre réparation accordée en vertu de la *Charte*, dans une affaire donnée, accomplisse la fonction de l'octroi de dommages-intérêts en vertu de la *Charte*.

[36] La possibilité d'exercer un recours en responsabilité délictuelle n'empêche donc pas un demandeur d'obtenir des dommages-intérêts en vertu de la *Charte*. Le droit de la responsabilité délictuelle et la *Charte* constituent deux voies de droit distinctes. Cependant, une action concomitante en responsabilité délictuelle, ou autre action intentée en droit privé, fait obstacle à l'octroi de dommages-intérêts fondés sur le par. 24(1) s'il en résulte une double indemnisation : *Simpson c. Attorney-General*, [1994] 3 N.Z.L.R. 667 (C.A.), p. 678.

[37] Un jugement déclaratoire attestant qu'il y a eu violation de la *Charte* peut constituer une réparation adéquate, particulièrement lorsque le demandeur n'a subi aucun préjudice personnel. Le juge McGrath a écrit ce qui suit au sujet de telles déclarations dans *Taunoa*, au par. 368 :

The court's finding of a breach of rights and a declaration to that effect will often not only be appropriate relief but may also in itself be a sufficient remedy in the circumstances to vindicate a plaintiff's right. That will often be the case where no damage has been suffered that would give rise to a claim under private causes of action and, in the circumstances, if there is no need to deter persons in the position of the public officials from behaving in a similar way in the future. If in all the circumstances the court's pronouncement that there has been a breach of rights is a sufficiently appropriate remedy to vindicate the right and afford redress then, subject to any questions of costs, that will be sufficient to meet the primary remedial objective.

[38] Another consideration that may negate the appropriateness of s. 24(1) damages is concern for effective governance. Good governance concerns may take different forms. At one extreme, it may be argued that any award of s. 24(1) damages will always have a chilling effect on government conduct, and hence will impact negatively on good governance. The logical conclusion of this argument is that s. 24(1) damages would never be appropriate. Clearly, this is not what the Constitution intends. Moreover, insofar as s. 24(1) damages deter *Charter* breaches, they promote good governance. Compliance with *Charter* standards is a foundational principle of good governance.

[39] In some situations, however, the state may establish that an award of *Charter* damages would interfere with good governance such that damages should not be awarded unless the state conduct meets a minimum threshold of gravity. This was the situation in *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405, where the claimant sought damages for state conduct pursuant to a valid statute. The Court held that the action must be struck on the ground that duly enacted laws should be enforced until declared invalid, unless the state conduct under the law was "clearly wrong, in bad faith or an abuse of power":

[TRANSLATION] Dans bien des cas, la conclusion du tribunal que les droits d'un demandeur ont été violés et le jugement déclaratoire l'attestant constitueront une réparation qui, non seulement est appropriée, mais peut en soi suffire dans les circonstances pour défendre le droit du demandeur. Ce sera souvent le cas lorsque ce dernier n'a subi aucun préjudice susceptible de recours en droit privé et que, dans les circonstances, il n'est pas nécessaire de dissuader les personnes qui se trouvent dans la position des agents publics d'agir de manière semblable à l'avenir. Si la déclaration par le tribunal qu'il y a eu atteinte aux droits constitue, eu égard à l'ensemble des circonstances, une réparation suffisamment appropriée pour défendre le droit et accorder un redressement, sous réserve de la question des dépens, elle sera suffisante pour répondre à l'objectif principal de réparation.

[38] L'autre considération en raison de laquelle l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) peut ne pas être une réparation convenable est le souci de l'efficacité gouvernementale. Les préoccupations relatives au bon gouvernement peuvent revêtir diverses formes. À l'extrême, on pourrait prétendre que l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) aura toujours un effet paralysant sur la conduite de l'État, ce qui nuira au bon gouvernement. Logiquement, cet argument mène à la conclusion que les dommages-intérêts fondés sur le par. 24(1) ne seront jamais convenables. De toute évidence, ce n'est pas là l'intention exprimée dans la Constitution. En outre, lorsque les dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1) découragent les violations de la *Charte*, ils contribuent au bon gouvernement. Le respect des normes établies dans la *Charte* constitue un principe fondamental de bon gouvernement.

[39] En revanche, dans certaines situations, l'État pourrait démontrer que l'octroi de dommages-intérêts en vertu de la *Charte* nuirait au bon gouvernement et devrait être limité aux cas où la conduite de l'État atteint un seuil minimal de gravité. Il en était ainsi dans *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405, où le demandeur a intenté une action en dommages-intérêts contre l'État pour des actes accomplis en vertu d'une loi valide. La Cour a rejeté l'action au motif que les lois dûment promulguées doivent être appliquées tant qu'elles ne sont pas frappées d'invalidité, « en l'absence de comportement clairement

para. 78. The rule of law would be undermined if governments were deterred from enforcing the law by the possibility of future damage awards in the event the law was, at some future date, to be declared invalid. Thus, absent threshold misconduct, an action for damages under s. 24(1) of the *Charter* cannot be combined with an action for invalidity based on s. 52 of the *Constitution Act, 1982: Mackin*, at para. 81.

[40] The *Mackin* principle recognizes that the state must be afforded some immunity from liability in damages resulting from the conduct of certain functions that only the state can perform. Legislative and policy-making functions are one such area of state activity. The immunity is justified because the law does not wish to chill the exercise of policy-making discretion. As Gonthier J. explained:

The limited immunity given to government is specifically a means of creating a balance between the protection of constitutional rights and the need for effective government. In other words, this doctrine makes it possible to determine whether a remedy is appropriate and just in the circumstances. Consequently, the reasons that inform the general principle of public law are also relevant in a *Charter* context. [para. 79]

[41] The government argues that the *Mackin* principle applies in this case, and, in the absence of state conduct that is at least “clearly wrong”, bars Mr. Ward’s claim. I cannot accept this submission. *Mackin* stands for the principle that state action taken under a statute which is subsequently declared invalid will not give rise to public law damages because good governance requires that public officials carry out their duties under valid statutes without fear of liability in the event that the statute is later struck down. The present is not a situation of state action pursuant to a valid statute that was subsequently declared invalid. Nor is the rationale animating the *Mackin* principle — that duly enacted laws should be enforced until

fautif, de mauvaise foi ou d’abus de pouvoir » de la part de l’État : par. 78. Il serait néfaste pour la primauté du droit que la crainte d’être éventuellement tenus de verser des dommages-intérêts par suite de l’invalidation d’une loi dissuade les gouvernements d’en assurer l’application alors qu’elle est encore valide. Par conséquent, sauf en cas de conduite atteignant le seuil minimal, une action en dommages-intérêts présentée en vertu du par. 24(1) de la *Charte* ne peut être jumelée à une action en déclaration d’invalidité fondée sur l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982 : Mackin*, par. 81.

[40] Suivant l’arrêt *Mackin*, l’État doit pouvoir jouir d’une certaine immunité qui écarte sa responsabilité pour les dommages résultant de certaines fonctions qu’il est seul à pouvoir exercer. Les fonctions législatives et l’élaboration de politiques sont un exemple de telles activités étatiques. L’immunité est justifiée, car le droit ne saurait paralyser l’exercice du pouvoir discrétionnaire en matière d’élaboration de politiques. À ce sujet, le juge Gonthier a tenu les propos suivants :

[L]’immunité restreinte accordée à l’État constitue justement un moyen d’établir un équilibre entre la protection des droits constitutionnels et la nécessité d’avoir un gouvernement efficace. Autrement dit, cette doctrine permet de déterminer si une réparation est convenable et juste dans les circonstances. Par conséquent, les raisons qui sous-tendent le principe général de droit public sont également pertinentes dans le contexte de la *Charte*. [par. 79]

[41] Le gouvernement prétend que l’arrêt *Mackin* s’applique en l’espèce et, en l’absence de comportement « clairement fautif » de la part de l’État, fait obstacle à la demande de M. Ward. Je ne peux retenir cette prétention. L’arrêt *Mackin* étaye l’affirmation générale selon laquelle les actes accomplis par l’État en vertu d’une loi invalidée par la suite n’ouvrent pas droit à des dommages-intérêts de droit public parce qu’un bon gouvernement exige que les représentants de l’État exercent leurs fonctions en vertu des lois valides sans peur d’engager leur responsabilité si jamais la loi était invalidée. Or, le cas qui nous occupe ne porte pas sur un acte accompli par l’État en vertu d’une loi valide qui aurait été invalidée par la suite. Le raisonnement à la base du

declared invalid — applicable in the present situation. Thus, the *Mackin* immunity does not apply to this case.

[42] State conduct pursuant to a valid statute may not be the only situation in which the state might seek to show that s. 24(1) damages would deter state agents from doing what is required for effective governance, although no others have been established in this case. It may be that in the future other situations may be recognized where the appropriateness of s. 24(1) damages could be negated on grounds of effective governance.

[43] Such concerns may find expression, as the law in this area matures, in various defences to s. 24(1) claims. *Mackin* established a defence of immunity for state action under valid statutes subsequently declared invalid, unless the state conduct is “clearly wrong, in bad faith or an abuse of power” (para. 78). If and when other concerns under the rubric of effective governance emerge, these may be expected to give rise to analogous public law defences. By analogy to *Mackin* and the private law, where the state establishes that s. 24(1) damages raise governance concerns, it would seem a minimum threshold, such as clear disregard for the claimant’s *Charter* rights, may be appropriate. Different situations may call for different thresholds, as is the case at private law. Malicious prosecution, for example, requires that “malice” be proven because of the highly discretionary and quasi-judicial role of prosecutors (*Miazga v. Kvello Estate*, 2009 SCC 51, [2009] 3 S.C.R. 339), while negligent police investigation, which does not involve the same quasi-judicial decisions as to guilt or innocence or the evaluation of evidence according to legal standards, contemplates the lower “negligence” standard (*Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, 2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129). When appropriate, private law thresholds and defences may offer guidance in determining whether s. 24(1) damages would be “appropriate and just”. While

principe énoncé dans *Mackin* — voulant que les lois dûment promulguées soient appliquées tant qu’elles ne sont pas frappées d’invalidité — ne s’applique pas non plus en l’espèce. L’immunité visée dans l’arrêt *Mackin* ne trouve donc pas application ici.

[42] Il se peut que ce ne soit pas là la seule situation dans laquelle l’État voudra peut-être démontrer que l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) dissuaderait ses agents de faire ce qui est nécessaire pour un gouvernement efficace, bien qu’il n’en ait soulevé aucune autre en l’espèce. Il n’est pas impossible que soient éventuellement reconnues d’autres situations dans lesquelles des préoccupations relatives à l’efficacité gouvernementale empêcheraient l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) de constituer une réparation convenable.

[43] De telles préoccupations pourront, au fil de l’évolution du droit dans ce domaine, prendre la forme de divers moyens de défense aux demandes fondées sur le par. 24(1). L’arrêt *Mackin* a établi une défense d’immunité de l’État pour les actes accomplis en vertu d’une loi invalidée plus tard, sauf en cas de « comportement clairement fautif, de mauvaise foi ou d’abus de pouvoir » de la part de l’État (par. 78). D’autres préoccupations relatives à l’efficacité gouvernementale pourraient se dégager et fonder des moyens de défense de droit public semblables. Par analogie avec l’arrêt *Mackin* et le droit privé, dans les cas où l’État démontre que l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) suscite des préoccupations relatives au bon gouvernement, il pourrait être opportun d’établir un seuil minimal, par exemple une insouciance manifeste à l’égard des droits garantis au demandeur par la *Charte*. Différentes situations appelleront sans doute différents seuils, comme c’est le cas en droit privé. Par exemple, pour qu’une poursuite soit jugée abusive, il faut prouver une « intention malveillante », vu le pouvoir éminemment discrétionnaire et le rôle quasi judiciaire des procureurs (*Miazga c. Kvello (Succession)*, 2009 CSC 51, [2009] 3 R.C.S. 339). En revanche, l’enquête policière négligente fait intervenir la norme moins élevée de « négligence », puisque le policier n’a pas à prendre les mêmes décisions quasi judiciaires quant à la culpabilité ou à l’innocence ni à soupeser la preuve en

the threshold for liability under the *Charter* must be distinct and autonomous from that developed under private law, the existing causes of action against state actors embody a certain amount of “practical wisdom” concerning the type of situation in which it is or is not appropriate to make an award of damages against the state. Similarly, it may be necessary for the court to consider the procedural requirements of alternative remedies. Procedural requirements associated with existing remedies are crafted to achieve a proper balance between public and private interests, and the underlying policy considerations of these requirements should not be negated by recourse to s. 24(1) of the *Charter*. As stated earlier, s. 24(1) operates concurrently with, and does not replace, the general law. These are complex matters which have not been explored on this appeal. I therefore leave the exact parameters of future defences to future cases.

[44] I find it useful to add a comment on the judgment of our Court in *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345. *Béliveau St-Jacques* is not determinative of the availability of the public law remedy of damages under s. 24(1). The judgment raised specific issues concerning the interpretation of ss. 49 and 51 of the Quebec *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, and its interaction with the statutory regime set up under the *Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001.

[45] If the claimant establishes breach of his *Charter* rights and shows that an award of damages under s. 24(1) of the *Charter* would serve a functional purpose, having regard to the objects of s. 24(1) damages, and the state fails to negate that

fonction de normes juridiques (*Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129). Dans certains cas pertinents, les seuils et les moyens de défense issus du droit privé peuvent aider à déterminer si l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) est « convenable et juste ». Certes, le seuil de responsabilité applicable sous le régime de la *Charte* est distinct et indépendant de celui établi en droit privé, mais les causes d’action existantes contre les représentants de l’État recèlent une certaine « sagesse pratique » à l’égard du genre de situations où il serait convenable ou non de contraindre l’État à verser des dommages-intérêts. De même, il peut se révéler nécessaire pour le tribunal de se pencher sur les exigences procédurales d’autres recours. Les exigences procédurales dont les recours existants sont assortis visent à concilier les intérêts publics et privés. Une demande en vertu du par. 24(1) de la *Charte* ne devrait pas faire échec aux considérations de politique générale qui sous-tendent ces exigences. Comme je l’ai dit précédemment, le par. 24(1) s’applique parallèlement aux règles générales du droit commun, sans s’y substituer. Il s’agit là de questions complexes inexplorées dans le cadre du présent pourvoi. Par conséquent, les paramètres exacts de moyens de défense à venir seront examinés à une autre occasion.

[44] Je crois utile d’ajouter une remarque au sujet du jugement de notre Cour dans *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345. Cet arrêt n’est pas déterminant en ce qui a trait à la possibilité d’exercer un recours en dommages-intérêts de droit public en vertu du par. 24(1). Il portait sur des questions particulières concernant l’interprétation des art. 49 et 51 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, et leur interaction avec le régime législatif établi par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001.

[45] Si le demandeur prouve la violation de ses droits garantis par la *Charte* et démontre que l’octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) de la *Charte* servirait un but fonctionnel eu égard aux objectifs de ces dommages-intérêts, et si l’État

the award is “appropriate and just”, the final step is to determine the appropriate amount of the damages.

(5) Step Four: Quantum of Section 24(1) Damages

[46] The watchword of s. 24(1) is that the remedy must be “appropriate and just”. This applies to the amount, or quantum, of damages awarded as much as to the initial question of whether damages are a proper remedy.

[47] As discussed earlier, damages may be awarded to compensate the claimant for his loss, to vindicate the right or to deter future violations of the right. These objects, the presence and force of which vary from case to case, determine not only whether damages are appropriate, but also the amount of damages awarded. Generally, compensation will be the most important object, and vindication and deterrence will play supporting roles. This is all the more so because other *Charter* remedies may not provide compensation for the claimant’s personal injury resulting from the violation of his *Charter* rights. However, as discussed earlier, cases may arise where vindication or deterrence play a major and even exclusive role.

[48] Where the objective of compensation is engaged, the concern is to restore the claimant to the position she would have been in had the breach not been committed, as discussed above. As in a tort action, any claim for compensatory damages must be supported by evidence of the loss suffered.

[49] In some cases, the *Charter* breach may cause the claimant pecuniary loss. Injuries, physical and psychological, may require medical treatment, with attendant costs. Prolonged detention may result in

ne réussit pas à réfuter le caractère « convenable et juste » de l’octroi de dommages-intérêts, la dernière étape consiste à fixer le montant des dommages-intérêts qu’il convient d’accorder.

(5) Quatrième étape : montant des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1)

[46] Le mot d’ordre du par. 24(1) veut que la réparation soit « convenable et juste ». Ce critère s’applique tout autant au montant des dommages-intérêts qu’à la question initiale de savoir si des dommages-intérêts constituent une réparation convenable.

[47] Comme nous l’avons vu, des dommages-intérêts peuvent être accordés afin d’indemniser le demandeur du préjudice subi, de défendre le droit en cause ou de décourager toute nouvelle violation de ce droit. C’est en fonction de ces objectifs, dont la présence et l’importance varient d’une affaire à l’autre, que le tribunal non seulement décidera s’il est opportun d’accorder des dommages-intérêts, mais en déterminera le montant. Règle générale, l’indemnisation constituera le plus important objectif, tandis que la défense du droit et la dissuasion joueront des rôles secondaires. Cela est d’autant plus vrai que d’autres réparations possibles en vertu de la *Charte* ne permettront pas nécessairement d’indemniser le demandeur pour le préjudice personnel découlant de l’atteinte à ses droits garantis par la *Charte*. Toutefois, comme je l’ai mentionné précédemment, il peut arriver que la défense du droit ou la dissuasion jouent un rôle important, voire exclusif.

[48] Rappelons que l’objectif d’indemnisation vise à replacer la demanderesse dans la même situation que si ses droits n’avaient pas été violés. Toute demande de dommages-intérêts compensatoires doit, comme dans le cadre d’une action en responsabilité délictuelle, être étayée par une preuve du préjudice subi.

[49] Dans certains cas, la violation de la *Charte* est susceptible de se traduire par des pertes financières pour le demandeur. Celui-ci pourrait en outre subir un préjudice physique ou psychologique nécessitant

loss of earnings. *Restitutio in integrum* requires compensation for such financial losses.

[50] In other cases, like this one, the claimant's losses will be non-pecuniary. Non-pecuniary damages are harder to measure. Yet they are not by that reason to be rejected. Again, tort law provides assistance. Pain and suffering are compensable. Absent exceptional circumstances, compensation is fixed at a fairly modest conventional rate, subject to variation for the degree of suffering in the particular case. In extreme cases of catastrophic injury, a higher but still conventionally determined award is given on the basis that it serves the function purpose of providing substitute comforts and pleasures: *Andrews v. Grand & Toy*.

[51] When we move from compensation to the objectives of vindication and deterrence, tort law is less useful. Making the appropriate determinations is an exercise in rationality and proportionality and will ultimately be guided by precedent as this important chapter of *Charter* jurisprudence is written by Canada's courts. That said, some initial observations may be made.

[52] A principal guide to the determination of quantum is the seriousness of the breach, having regard to the objects of s. 24(1) damages. The seriousness of the breach must be evaluated with regard to the impact of the breach on the claimant and the seriousness of the state misconduct: see, in the context of s. 24(2), *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353. Generally speaking, the more egregious the conduct and the more serious the repercussions on the claimant, the higher the award for vindication or deterrence will be.

[53] Just as private law damages must be fair to both the plaintiff and the defendant, so s. 24(1) damages must be fair — or “appropriate and

des soins médicaux qui engendrent des frais. Aussi, une longue incarcération peut lui causer des pertes de revenus. Le principe *restitutio in integrum* appelle l'indemnisation de ces pertes financières.

[50] Dans d'autres cas, comme celui qui nous occupe, le préjudice n'est pas de nature pécuniaire. Un tel préjudice est plus difficile à évaluer. Il ne doit cependant pas pour autant être écarté. Le droit de la responsabilité délictuelle peut à nouveau nous être utile. La souffrance est un préjudice indemnisable. À moins de circonstances exceptionnelles, le montant de l'indemnisation sera fixé selon l'usage à un niveau assez modeste, bien qu'il puisse varier en fonction du degré de souffrance dans un cas donné. Des dommages-intérêts d'un montant plus élevé, fixé lui aussi selon l'usage, sont accordés dans les cas extrêmes de préjudice catastrophique, parce qu'ils servent un objectif fonctionnel en procurant réconfort et agrément en guise de consolation : *Andrews c. Grand & Toy*.

[51] Lorsqu'on ne s'intéresse plus à l'indemnisation, mais aux objectifs de défense du droit et de dissuasion, le droit de la responsabilité délictuelle perd de son utilité. Statuer sur ces questions est un exercice de rationalité et de proportionnalité qui s'inspire des précédents établis au gré de l'évolution de cet important chapitre de la jurisprudence canadienne relative à la *Charte*. Cela dit, certaines observations préliminaires peuvent être faites.

[52] Un paramètre important de la fixation du montant est la gravité de la violation eu égard aux objectifs des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1). La gravité de l'atteinte doit être évaluée au regard de son incidence sur le demandeur et de la gravité de la faute de l'État : voir, dans le contexte du par. 24(2), *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353. Règle générale, plus la conduite et ses conséquences pour le demandeur seront graves, plus le montant des dommages-intérêts accordés au titre des objectifs de défense du droit et de dissuasion sera élevé.

[53] De même que les dommages-intérêts de droit privé doivent être équitables à la fois envers le demandeur et envers le défendeur, le montant des

just” — to both the claimant and the state. The court must arrive at a quantum that respects this. Large awards and the consequent diversion of public funds may serve little functional purpose in terms of the claimant’s needs and may be inappropriate or unjust from the public perspective. In considering what is fair to the claimant and the state, the court may take into account the public interest in good governance, the danger of deterring governments from undertaking beneficial new policies and programs, and the need to avoid diverting large sums of funds from public programs to private interests.

[54] Courts in other jurisdictions where an award of damages for breach of rights is available have generally been careful to avoid unduly high damage awards. This may reflect the difficulty of assessing what is required to vindicate the right and deter future breaches, as well as the fact that it is society as a whole that is asked to compensate the claimant. Nevertheless, to be “appropriate and just”, an award of damages must represent a meaningful response to the seriousness of the breach and the objectives of compensation, upholding *Charter* values, and deterring future breaches. The private law measure of damages for similar wrongs will often be a useful guide. However, as Lord Nicholls warns in *Ramanoop*, at para. 18, “this measure is no more than a guide because . . . the violation of the constitutional right will not always be coterminous with the cause of action at law”.

[55] In assessing s. 24(1) damages, the court must focus on the breach of *Charter* rights as an independent wrong, worthy of compensation in its own right. At the same time, damages under s. 24(1) should not duplicate damages awarded under

dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1) doit être équitable — ou « convenable et juste » — à la fois envers le demandeur et envers l’État. Le tribunal doit fixer un montant qui respecte ce principe. Il se peut que l’octroi d’une somme élevée — prélevée sur les fonds publics — ne soit pas très utile, d’un point de vue fonctionnel, pour ce qui est de répondre aux besoins du demandeur et ne se révèle ni convenable ni juste dans une perspective publique. Le tribunal, dans son évaluation d’un montant équitable à la fois envers le demandeur et envers l’État, peut mettre dans la balance l’intérêt public au bon gouvernement, le risque de dissuader les gouvernements d’élaborer des programmes et politiques bénéfiques et la nécessité d’éviter que de gros montants soient prélevés sur le budget des programmes publics pour être consacrés à des intérêts privés.

[54] Les tribunaux d’autres pays où l’octroi de dommages-intérêts pour la violation d’un droit est possible ont en général veillé à éviter l’octroi de dommages-intérêts exagérément élevés. Cette tendance tient sans doute à la difficulté de déterminer la somme requise pour la défense du droit et la dissuasion contre de nouvelles violations, et aussi au fait que c’est la société dans son ensemble qui se voit tenue d’indemniser le demandeur. Néanmoins, pour constituer une réparation « convenable et juste », les dommages-intérêts doivent répondre réellement à la gravité de l’atteinte et aux objectifs d’indemnisation, d’affirmation des valeurs de la *Charte* et de dissuasion contre de nouvelles violations. Le calcul des dommages-intérêts de droit privé accordés pour un préjudice semblable pourra souvent servir de guide. Mais il faut tenir compte de la mise en garde faite par lord Nicholls, au par. 18, dans *Ramanoop* : [TRADUCTION] « ce montant ne constitue cependant qu’un guide parce que [. . .] la violation du droit constitutionnel ne coïncidera pas toujours avec la cause d’action en common law ».

[55] Pour fixer le montant des dommages-intérêts accordés en vertu du par. 24(1), le tribunal doit aborder la violation des droits garantis par la *Charte* comme un préjudice distinct justifiant en soi une indemnisation. Par ailleurs, les dommages-intérêts

private law causes of action, such as tort, where compensation of personal loss is at issue.

[56] A final word on exemplary or punitive damages. In *Mackin*, Justice Gonthier speculated that “[i]n theory, a plaintiff could seek compensatory and punitive damages by way of ‘appropriate and just’ remedy under s. 24(1) of the *Charter*”: para. 79. The reality is that public law damages, in serving the objects of vindication and deterrence, may assume a punitive aspect. Nevertheless, it is worth noting a general reluctance in the international community to award purely punitive damages: see *Taunoa*, at paras. 319-21.

[57] To sum up, the amount of damages must reflect what is required to functionally serve the objects of compensation, vindication of the right and deterrence of future breaches, insofar as they are engaged in a particular case, having regard to the impact of the breach on the claimant and the seriousness of the state conduct. The award must be appropriate and just from the perspective of the claimant and the state.

#### (6) Forum and Procedure

[58] For a tribunal to grant a *Charter* remedy under s. 24(1), it must have the power to decide questions of law and the remedy must be one that the tribunal is authorized to grant: *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765. Generally, the appropriate forum for an award of damages under s. 24(1) is a court which has the power to consider *Charter* questions and which by statute or inherent jurisdiction has the power to award damages. Provincial criminal courts are not so empowered and thus do not have the power to award damages under s. 24(1).

accordés en vertu du par. 24(1) ne doivent pas emporter duplication des dommages-intérêts obtenus sur le fondement de causes d’action relevant du droit privé, comme un délit civil, dans les cas où l’indemnisation d’un préjudice personnel est en cause.

[56] Un mot, en terminant, sur la question des dommages-intérêts punitifs ou exemplaires. Dans *Mackin*, le juge Gonthier a avancé l’hypothèse qu’un demandeur « pourrait, en théorie, solliciter des dommages-intérêts compensatoires et punitifs à titre de réparation “convenable et juste” en vertu du par. 24(1) de la *Charte* » : par. 79. Dans les faits, les dommages-intérêts de droit public, de par leurs objectifs de défense des droits et de dissuasion, peuvent revêtir un aspect punitif. Il convient toutefois de souligner une réticence générale dans la communauté internationale à accorder des dommages-intérêts purement punitifs : voir *Taunoa*, par. 319-321.

[57] En résumé, le montant des dommages-intérêts doit correspondre à la somme nécessaire pour réaliser, d’un point de vue fonctionnel, les objectifs d’indemnisation, de défense du droit et de dissuasion contre de nouvelles violations, dans la mesure où ces objectifs interviennent dans l’affaire, eu égard à l’incidence de la violation pour le demandeur et à la gravité de la conduite des représentants de l’État. La réparation doit être convenable et juste du point de vue à la fois du demandeur et de l’État.

#### (6) Tribunal et procédure

[58] Pour qu’un tribunal puisse accorder une réparation en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, il doit avoir le pouvoir de trancher une question de droit et d’accorder la réparation en cause : *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765. Règle générale, le tribunal approprié pour l’obtention de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) est un tribunal qui a le pouvoir de trancher des questions relatives à la *Charte* et celui, en vertu d’une loi ou de sa compétence inhérente, d’accorder des dommages-intérêts. Les cours provinciales de juridiction criminelle ne possèdent pas de tels pouvoirs et ne peuvent donc pas accorder des dommages-intérêts en vertu du par. 24(1).

[59] As was done here, the claimant may join a s. 24(1) claim with a tort claim. It may be useful to consider the tort claim first, since if it meets the objects of *Charter* damages, recourse to s. 24(1) will be unnecessary. This may add useful context and facilitate the s. 24(1) analysis. This said, it is not essential that the claimant exhaust her remedies in private law before bringing a s. 24(1) claim.

### B. *Application to the Facts*

[60] At trial, Justice Tysoe held that the provincial correction officers' strip search and the Vancouver Police Department's vehicle seizure violated Mr. Ward's right to be free from unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter*. There are thus two distinct claims to consider.

#### (1) Damages for the Strip Search

[61] The first question is whether Mr. Ward has established entitlement to the s. 24(1) remedy of damages. This requires him to show: (1) a breach of his *Charter* rights; and (2) that an award of damages would serve a functional purpose in the circumstances, having regard to the objects of s. 24(1) damages. If these are established, the burden shifts to the state (step 3) to show why, having regard to countervailing factors, an award of damages under s. 24(1) of the *Charter* would be inappropriate. If the state fails to negate s. 24(1) damages, the inquiry moves to the final step, assessment of the appropriate amount of the damages.

[62] Here the first step is met. Justice Tysoe found that the strip search violated Mr. Ward's personal rights under s. 8 of the *Charter*. This finding is

[59] Le demandeur peut, comme en l'espèce, joindre une demande fondée sur le par. 24(1) à une demande en responsabilité délictuelle. Et il peut être utile d'examiner en premier la demande en responsabilité délictuelle, étant donné qu'il ne sera pas nécessaire de faire appel au par. 24(1) si cette demande répond aux objectifs de l'octroi de dommages-intérêts en vertu de la *Charte*. Cet examen peut révéler des éléments contextuels pertinents et faciliter l'analyse fondée sur le par. 24(1). Cela dit, il n'est pas essentiel que le demandeur épuise ses recours en droit privé avant de présenter une demande fondée sur le par. 24(1).

### B. *Application aux faits*

[60] Lors du procès, le juge Tysoe a conclu que la fouille à nu effectuée par les agents de correction employés par la province et la saisie du véhicule par le service de police de Vancouver ont porté atteinte au droit de M. Ward à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives garanti par l'art. 8 de la *Charte*. Il faut donc examiner deux demandes distinctes.

#### (1) Dommages-intérêts pour la fouille à nu

[61] La première question à trancher est de savoir si M. Ward a établi son droit à des dommages-intérêts en application du par. 24(1). Il lui faut pour cela démontrer 1) qu'il a été porté atteinte à l'un de ses droits garantis par la *Charte* et 2) que l'octroi de dommages-intérêts servirait un but fonctionnel dans les circonstances, eu égard aux objectifs des dommages-intérêts fondés sur le par. 24(1). Une fois ces éléments établis, le fardeau est inversé et l'État (étape 3) doit démontrer pourquoi, au regard de facteurs faisant contre-poids, l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) de la *Charte* ne serait pas convenable. Si l'État n'y parvient pas, on passe à l'étape finale qui consiste à fixer le juste montant des dommages-intérêts.

[62] En l'espèce, il est satisfait à la première étape. Le juge Tysoe a conclu que la fouille à nu a porté atteinte aux droits personnels garantis à M. Ward

not challenged on this appeal. Nor is it suggested that the British Columbia Supreme Court is not an appropriate forum for the action.

[63] The second question is whether damages would serve a functional purpose by serving one or more of the objects of s. 24(1) damages — compensation, vindication and deterrence.

[64] In this case, the need for compensation bulks large. Mr. Ward's injury was serious. He had a constitutional right to be free from unreasonable search and seizure, which was violated in an egregious fashion. Strip searches are inherently humiliating and degrading regardless of the manner in which they are carried out and thus constitute significant injury to an individual's intangible interests: *R. v. Golden*, 2001 SCC 83, [2001] 3 S.C.R. 679, at para. 90.

[65] The corrections officers' conduct which caused the breach of Mr. Ward's *Charter* rights was also serious. Minimum sensitivity to *Charter* concerns within the context of the particular situation would have shown the search to be unnecessary and violative. Mr. Ward did not commit a serious offence, he was not charged with an offence associated with evidence being hidden on the body, no weapons were involved and he was not known to be violent or to carry weapons. Mr. Ward did not pose a risk of harm to himself or others, nor was there any suggestion that any of the officers believed that he did. In these circumstances, a reasonable person would understand that the indignity resulting from the search was disproportionate to any benefit which the search could have provided. In addition, without asking officers to be conversant with the details of court rulings, it is not too much to expect that police would be familiar with the settled law that routine strip searches are inappropriate where the individual is being held for a short time in police cells, is not mingling with the general prison population, and where the police have no legitimate concerns that the individual is

par l'art. 8 de la *Charte*. Cette conclusion n'est pas contestée devant nous. Il n'est pas allégué non plus que la Cour suprême de la Colombie-Britannique ne serait pas le tribunal approprié pour entendre l'action.

[63] La deuxième question est de savoir si l'octroi de dommages-intérêts servirait un but fonctionnel en répondant à un ou plusieurs des objectifs de l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1), soit l'indemnisation, la défense du droit et la dissuasion.

[64] En l'espèce, l'indemnisation occupe une place importante. Le préjudice subi par M. Ward est grave. Il a le droit constitutionnel de ne pas subir de fouilles, perquisitions ni saisies abusives et il a été porté atteinte à ce droit de façon flagrante. Les fouilles à nu sont fondamentalement humiliantes et avilissantes, peu importe la manière dont elles sont effectuées et constituent une atteinte importante aux intérêts intangibles de la personne : *R. c. Golden*, 2001 CSC 83, [2001] 3 R.C.S. 679, par. 90.

[65] La conduite des agents de correction à l'origine de la violation des droits garantis à M. Ward par la *Charte* était grave elle aussi. Une conscience minimale des préceptes de la *Charte* dans ce contexte aurait permis de reconnaître que la fouille était inutile et attentatoire. M. Ward n'a pas commis d'infraction grave, n'a pas été accusé d'une infraction reliée à un élément de preuve caché sur lui, aucune arme n'était en cause et il n'était pas reconnu pour être une personne violente ou pour porter des armes. M. Ward ne présentait aucun risque pour lui-même ou pour autrui, et rien ne donnait à penser que l'un ou l'autre des agents n'était pas de cet avis. En pareilles circonstances, une personne raisonnable aurait compris que l'humiliation résultant de la fouille était disproportionnée par rapport à tout avantage qui aurait pu en découler. En outre, sans demander aux agents de connaître à fond les détails des décisions judiciaires, il n'est pas exagéré de s'attendre à ce que les policiers connaissent bien le principe juridique reconnu selon lequel une fouille à nu de routine n'est pas appropriée lorsque la personne est détenue pour une courte période dans les cellules du poste de police, qu'elle n'est pas mêlée

concealing weapons that could be used to harm themselves or others: *Golden*, at para. 97.

[66] In sum, the *Charter* breach significantly impacted on Mr. Ward's person and rights and the police conduct was serious. The impingement on Mr. Ward calls for compensation. Combined with the police conduct, it also engages the objects of vindication of the right and deterrence of future breaches. It follows that compensation is required in this case to functionally fulfill the objects of public law damages.

[67] The next question is whether the state has established countervailing factors that would render s. 24(1) damages inappropriate or unjust.

[68] The state has not established that alternative remedies are available to achieve the objects of compensation, vindication or deterrence with respect to the strip search. Mr. Ward sued the officers for assault, as well as the City and the Province for negligence. These claims were dismissed and their dismissal was not appealed to this Court. While this defeated Mr. Ward's claim in tort, it did not change the fact that his right under s. 8 of the *Charter* to be secure against unreasonable search and seizure was violated. No tort action was available for that violation and a declaration will not satisfy the need for compensation. Mr. Ward's only recourse is a claim for damages under s. 24(1) of the *Charter*. Nor has the state established that an award of s. 24(1) damages is negated by good governance considerations, such as those raised in *Mackin*.

à la population carcérale générale et que les policiers n'ont aucune crainte légitime qu'elle dissimule des armes qu'elle pourrait retourner contre elle-même ou employer pour blesser d'autres personnes : *Golden*, par. 97.

[66] En résumé, la violation de la *Charte* a eu des conséquences non négligeables sur la personne de M. Ward et sur ses droits, et la conduite reprochée aux policiers était grave. L'atteinte portée aux droits de M. Ward exige qu'il soit indemnisé. Combinée à la conduite des policiers, elle fait aussi intervenir les objectifs de défense du droit en cause et de dissuasion contre de nouvelles violations. Par conséquent, l'octroi de dommages-intérêts est requis en l'espèce pour que, d'un point de vue fonctionnel, les objectifs des dommages-intérêts de droit public soient remplis.

[67] La question qui se pose ensuite est de savoir si l'État a démontré l'existence de facteurs pouvant faire contrepois, compte tenu desquels les dommages-intérêts ne constitueraient pas une réparation convenable et juste au sens du par. 24(1).

[68] L'État n'a pas démontré que d'autres recours pourraient permettre de répondre aux objectifs d'indemnisation, de défense du droit et de dissuasion concernant la fouille à nu. M. Ward a poursuivi les agents pour voies de fait, ainsi que la ville et la province pour négligence. Ces demandes ont été rejetées et leur rejet n'a pas été porté en appel devant nous. Bien que le recours de M. Ward en responsabilité délictuelle ait ainsi échoué, il demeure qu'il a été porté atteinte à son droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives garanti par l'art. 8 de la *Charte*. Aucune action en responsabilité délictuelle n'était possible relativement à cette atteinte et un jugement déclaratoire ne répondrait pas à la nécessité d'indemniser M. Ward. Son seul recours consiste à demander des dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) de la *Charte*. De plus, l'État n'a pas démontré que des préoccupations relatives à l'efficacité gouvernementale semblables à celles soulevées dans *Mackin* empêchent l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1).

[69] I conclude that damages for the strip search of Mr. Ward are required in this case to functionally fulfill the objects of public law damages, and therefore are *prima facie* “appropriate and just”. The state has not negated this. It follows that damages should be awarded for this breach of Mr. Ward’s *Charter* rights.

[70] This brings us to the issue of quantum. As discussed earlier, the amount of damages must reflect what is required to functionally fulfill the relevant objects of s. 24(1) compensation, while remaining fair to both the claimant and the state.

[71] The object of compensation focuses primarily on the claimant’s personal loss: physical, psychological, pecuniary, and harm to intangible interests. The claimant should, in so far as possible, be placed in the same position as if his *Charter* rights had not been infringed. Strip searches are inherently humiliating and thus constitute a significant injury to an individual’s intangible interests regardless of the manner in which they are carried out. That said, the present search was relatively brief and not extremely disrespectful, as strip searches go. It did not involve the removal of Mr. Ward’s underwear or the exposure of his genitals. Mr. Ward was never touched during the search and there is no indication that he suffered any resulting physical or psychological injury. While Mr. Ward’s injury was serious, it cannot be said to be at the high end of the spectrum. This suggests a moderate damages award.

[72] The objects of vindication and deterrence engage the seriousness of the state conduct. The corrections officers’ conduct was serious and reflected a lack of sensitivity to *Charter* concerns. That said, the officers’ action was not intentional,

[69] Je conclus que l’octroi de dommages-intérêts à M. Ward pour la fouille à nu qu’il a subie est requis en l’espèce pour répondre, d’un point de vue fonctionnel, aux objectifs des dommages-intérêts de droit public et qu’il constitue par conséquent une réparation à première vue « convenable et juste ». L’État n’a pas fait la preuve du contraire. Il convient donc d’accorder des dommages-intérêts en réparation de l’atteinte aux droits garantis à M. Ward par la *Charte*.

[70] Ce qui nous amène à la question du montant. Comme je l’ai expliqué, le montant des dommages-intérêts doit correspondre à la somme nécessaire, d’un point de vue fonctionnel, à la réalisation des objectifs pertinents d’une indemnisation fondée sur le par. 24(1), tout en demeurant équitable pour le demandeur et pour l’État.

[71] L’objectif d’indemnisation est axé principalement sur le préjudice personnel subi par le demandeur : préjudice physique, psychologique ou pécuniaire et atteinte à ses intérêts intangibles. Le demandeur devrait, dans la mesure du possible, être remis dans la même situation que si ses droits garantis par la *Charte* n’avaient pas été violés. Les fouilles à nu sont fondamentalement humiliantes et constituent de ce fait une atteinte importante aux intérêts intangibles de la personne, peu importe la manière dont elles sont effectuées. Cela dit, la fouille qui nous occupe en l’espèce a été relativement brève et n’a pas été effectuée de manière extrêmement irrespectueuse par comparaison avec d’autres fouilles. M. Ward n’a pas été contraint d’enlever son sous-vêtement ni de dévoiler ses organes génitaux. Il n’a jamais été touché durant la fouille, et rien n’indique que celle-ci lui ait causé un préjudice physique ou psychologique. Certes, le préjudice subi par M. Ward est grave, mais on ne peut pas dire qu’il se situe au haut de l’échelle de gravité. La situation appellerait donc des dommages-intérêts d’un montant modéré.

[72] Les objectifs de défense du droit et de dissuasion sont liés à la gravité de la conduite de l’État. La façon dont les agents de correction se sont conduits est grave et témoigne d’une ignorance des préceptes de la *Charte*. Cela dit, les actes des agents n’étaient

in that it was not malicious, high-handed or oppressive. In these circumstances, the objects of vindication and deterrence do not require an award of substantial damages against the state.

[73] Considering all the factors, including the appropriate degree of deference to be paid to the trial judge's exercise of remedial discretion, I conclude that the trial judge's \$5,000 damage award was appropriate.

(2) Damages for the Car Seizure

[74] As with the strip search, we must determine whether Mr. Ward has established entitlement to the s. 24(1) remedy of damages to compensate for the constitutional wrong he suffered due to the City's seizure of his vehicle. Again, this requires determining: (1) breach of *Charter* right; (2) whether an award of damages would serve a functional purpose, having regard to the objects of s. 24(1) damages; (3) whether the state has established countervailing factors negating an award of s. 24(1) damages; and (4) quantum, if the right to damages is established.

[75] The trial judge found that the seizure of the car violated Mr. Ward's rights under s. 8 of the *Charter*. This finding is not contested and thus satisfies the first requirement.

[76] The next question is whether Mr. Ward has established that damages under s. 24(1) for the car seizure are appropriate and just from a functional perspective.

[77] The object of compensation is not engaged by the seizure of the car. The trial judge found that Mr. Ward did not suffer any injury as a result of the seizure. His car was never searched and, upon his

pas intentionnels, en ce sens qu'ils n'ont pas agi d'une manière malveillante, tyrannique ou oppressive. Compte tenu de ces circonstances, les objectifs de défense du droit et de dissuasion n'exigent pas que l'État soit contraint de verser des dommages-intérêts substantiels.

[73] Tout bien considéré, y compris le degré de déférence requis envers l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge de première instance en matière de réparation, je conclus que les dommages-intérêts de 5 000 \$ qu'il a accordés étaient convenables.

(2) Dommages-intérêts pour la saisie de la voiture

[74] Comme dans le cas de la fouille à nu, il nous faut déterminer si M. Ward a établi son droit à des dommages-intérêts en application du par. 24(1), à titre d'indemnisation pour l'atteinte à ses droits constitutionnels causée par la saisie de son véhicule par la ville. Là encore, il faut établir (1) qu'il a été porté atteinte à un droit garanti par la *Charte*; (2) que l'octroi de dommages-intérêts servirait un but fonctionnel, eu égard aux objectifs des dommages-intérêts fondés sur le par. 24(1); (3) pourquoi, au regard de facteurs pouvant faire contrepoids, l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) de la *Charte* ne serait pas convenable et (4) le montant des dommages-intérêts, si le droit à ceux-ci est établi.

[75] Le juge de première instance a conclu que la saisie de la voiture portait atteinte aux droits garantis à M. Ward par l'art. 8 de la *Charte*. Cette conclusion n'étant pas contestée, la première condition est remplie.

[76] La question suivante est de savoir si M. Ward a démontré que l'octroi de dommages-intérêts en vertu du par. 24(1) pour la saisie de sa voiture constitue une réparation convenable et juste, d'un point de vue fonctionnel.

[77] L'objectif d'indemnisation n'intervient pas à l'égard de la saisie de la voiture. Le juge de première instance a conclu que la saisie n'avait causé aucun préjudice à M. Ward. Sa voiture n'a jamais

release from lockup, Mr. Ward was driven to the police compound to pick up the vehicle. Nor are the objects of vindication of the right and deterrence of future breaches compelling. While the seizure was wrong, it was not of a serious nature. The police officers did not illegally search the car, but rather arranged for its towing under the impression that it would be searched once a warrant had been obtained. When the officers determined that they did not have grounds to obtain the required warrant, the vehicle was made available for pickup.

[78] I conclude that a declaration under s. 24(1) that the vehicle seizure violated Mr. Ward's right to be free from unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter* adequately serves the need for vindication of the right and deterrence of future improper car seizures.

#### VII. Disposition

[79] The appeal is allowed in part. The award against the City in the amount of \$100 is set aside, substituted by a declaration under s. 24(1) that the vehicle seizure violated Mr. Ward's right to be free from unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter*. The award of damages against the Province in the sum of \$5,000 for breach of Mr. Ward's s. 8 *Charter* rights is confirmed.

[80] We have been informed of a pre-existing agreement between Mr. Ward and the Province regarding costs and, as such, no cost order is made between Mr. Ward and the Province. No costs are awarded to or against the City.

*Appeal allowed in part.*

*Solicitor for the appellant the City of Vancouver:  
City of Vancouver, Vancouver.*

été fouillée et, à sa libération du centre de détention, M. Ward a été conduit à la fourrière, où il a pu récupérer son véhicule. Les objectifs de défense du droit et de dissuasion contre de nouvelles violations ne sont pas non plus déterminants. Certes, la saisie de la voiture était fautive, mais n'était pas de nature grave. Les policiers n'ont pas fouillé illégalement la voiture; ils l'ont plutôt fait remorquer, croyant qu'une fouille serait effectuée après obtention d'un mandat. Lorsque les policiers sont arrivés à la conclusion qu'ils ne disposaient pas des motifs nécessaires à l'obtention du mandat requis, ils ont pris des mesures pour restituer le véhicule.

[78] Je conclus qu'un jugement déclaratoire fondé sur le par. 24(1) attestant que la saisie du véhicule a porté atteinte au droit à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives que l'art. 8 de la *Charte* garantit à M. Ward répond adéquatement à la nécessité de défendre son droit et de décourager de nouvelles saisies irrégulières.

#### VII. Dispositif

[79] Le pourvoi est accueilli en partie. L'octroi des dommages-intérêts de 100 \$ payables par la ville est annulé et remplacé par un jugement déclaratoire, rendu en vertu du par. 24(1), attestant que la saisie de la voiture a porté atteinte au droit à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives garanti à M. Ward par l'art. 8 de la *Charte*. La décision d'ordonner à la province de verser des dommages-intérêts de 5 000 \$ à M. Ward en réparation de la violation des droits que lui garantit l'art. 8 de la *Charte* est confirmée.

[80] Nous avons été informés de l'existence d'une entente intervenue entre M. Ward et la province relativement aux dépens et, pour cette raison, aucune ordonnance quant aux dépens n'est rendue à leur égard. La ville ne recevra ni ne paiera aucuns dépens.

*Pourvoi accueilli en partie.*

*Procureur de l'appelante la Ville de Vancouver :  
Ville de Vancouver, Vancouver.*

*Solicitor for the appellant Her Majesty the Queen in Right of the Province of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.*

*Solicitors for the respondent: Samuels & Company, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Saskatoon.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Ste-Foy.*

*Solicitors for the intervener the Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.: Aboriginal Legal Services of Toronto Inc., Toronto; Falconer Charney, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Association in Defence of the Wrongly Convicted: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Torys, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Canadian Association of Chiefs of Police: Ottawa Police Service, Ottawa.*

*Solicitors for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario): Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association and the David Asper Centre for Constitutional Rights: University of Toronto, Toronto.*

*Procureur de l'appelante Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.*

*Procureurs de l'intimé : Samuels & Company, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Saskatoon.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Ste-Foy.*

*Procureurs de l'intervenante Aboriginal Legal Services of Toronto Inc. : Aboriginal Legal Services of Toronto Inc., Toronto; Falconer Charney, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante Association in Defence of the Wrongly Convicted : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Torys, Toronto.*

*Procureur de l'intervenante l'Association canadienne des chefs de police : Service de police d'Ottawa, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante Criminal Lawyers' Association (Ontario) : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureur des intervenants l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique et David Asper Centre for Constitutional Rights : University of Toronto, Toronto.*