

The Law Society of Upper Canada *Appellant;*

and

Joel Skapinker *Respondent;*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General of Quebec, Federation of Law Societies of Canada—Fédération des Barreaux du Canada, John Calvin Richardson *Intervenors.*

File No.: 17537.

1984: February 23 and 24; 1984: May 3.

Present: Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Charter of Rights — Mobility rights as related to work — Membership in Ontario bar restricted to Canadian citizens or other British subjects — Whether or not s. 6(2)(b) of Charter created right to work unrelated to interprovincial mobility rights — Whether or not requirement contravened Charter and hence of no force or effect — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 6(2)(a),(b), (3) — Law Society Act, R.S.O. 1980, c. 233, s. 28(c).

Constitutional law — Interpretation — Cross-headings — Role and importance to be accorded cross-headings in interpreting subsequent sections.

These proceedings were commenced by respondent who, for all practical purposes, was replaced by the intervener Richardson.

Respondent, a South African citizen resident in Canada, met all requirements for membership in the Ontario bar except the citizenship requirements imposed by s. 28(c) of the *Law Society Act*. Respondent sought an application, by originating notice of motion, for a declaration that s. 28(c) was inoperative and of no force to the extent that it discriminated between Canadian citizens and permanent residents of Canada and, in particular, was inconsistent with s. 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The judge of first instance found s. 28(c) to be of general application and not inconsistent with s. 6(2)(b) of the *Charter*.

The Law Society of Upper Canada *Appelante;*

et

^a **Joel Skapinker** *Intimé;*

et

^b **Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général du Québec, Federation of Law Societies of Canada—Fédération des Barreaux du Canada, John Calvin Richardson** *Intervenants.*

N° du greffe: 17537.

1984: 23 et 24 février; 1984: 3 mai.

^d Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

^e *Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement en matière de travail — Adhésion au barreau de l'Ontario limitée aux citoyens canadiens ou autres sujets britanniques — L'article 6(2)(b) de la Charte crée-t-il un droit au travail indépendant de la liberté de circulation et d'établissement dans toute province? — L'exigence viole-t-elle la Charte et est-elle donc inopérante? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 6(2)(a),(b), (3) — Law Society Act, R.S.O. 1980, chap. 233, art. 28c.*

^g *Droit constitutionnel — Interprétation — Rubriques — Rôle et importance à accorder aux rubriques dans l'interprétation des articles qui les suivent.*

^h Cette action a été intentée par l'intimé qui, à toutes fins pratiques, a été remplacé par l'intervenant Richardson.

ⁱ L'intimé, un citoyen sud-africain résidant au Canada, satisfaisait à toutes les conditions d'adhésion au barreau de l'Ontario, sauf aux exigences en matière de citoyenneté imposées par l'al. 28c) de la *Law Society Act*. Par avis introductif d'instance, l'intimé a demandé que l'al. 28c) soit déclaré inopérant et sans effet dans la mesure où il établit une distinction entre les citoyens canadiens et les résidents permanents au Canada et, en particulier, qu'il soit déclaré incompatible avec l'al. 6(2)(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le juge de première instance a conclu que l'al. 28c) était d'application générale et compatible avec l'al. 6(2)(b) de la

This appeal is from the Court of Appeal's judgment reversing that decision.

Held: The appeal should be allowed.

Section 6(2)(b) of the *Charter* does not establish a separate and distinct right to work divorced from the mobility provisions in which it is found. The two rights (in para. (a) and para. (b)) both relate to movement into another province, either to take up residence, or to work without establishing residence. Paragraph (b) does not avail a permanent resident of an independent constitutional right to work as a lawyer in the province of residence so as to override the provincial legislation through s. 52 of the *Constitutional Act, 1982*.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is not a statute or even a statute of the extraordinary nature of the *Canadian Bill of Rights*, but rather a part of the Constitution. Neither the federal nor provincial *Interpretation Acts* have any application to the *Charter*.

Cross-headings were deliberately and systematically included in and are an integral part of the *Charter*. Where a section introduced by such a heading is clear and unambiguous, the heading will not operate to change that meaning. Here, however, s. 6(2)(a) and (b) are capable of three interpretations and an attempt should be made to reconcile the heading and section. The Courts, in considering the role of statutory cross-headings, have not produced clear guidelines for their use in interpreting a statute. The influence of the heading, used as an aid to statutory interpretation, will depend on many factors: the degree of difficulty because of ambiguity or obscurity in construing the section; the length and complexity of the provision; the apparent homogeneity of the provision appearing under the heading; the use of generic terminology in the heading; the presence or absence of a system of headings which appear to segregate the component elements of the *Charter*; and the relationship of the terminology employed in the heading to the substance of the heading provision.

Attorney-General of Canada v. Jackson, [1946] S.C.R. 489; *Director of Public Prosecutions v. Schildkamp*, [1971] A.C. 1; *Brotherhood of Railroad Trainmen v. Baltimore & O. R. Co.*, 67 S.Ct. 1387 (1947), considered; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500; *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889; *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803); *M'Culloch v. State of Maryland*, 17 U.S. (4

Charte. Ce pourvoi est formé à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel qui a infirmé cette décision.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'alinéa 6(2)b) de la *Charte* ne crée pas un droit distinct au travail, qui n'a rien à voir avec les dispositions relatives à la liberté de circulation et d'établissement parmi lesquelles il se trouve. Les deux droits (à l'al. a) et à l'al. b)), se rapportent au déplacement dans une autre province, soit pour y établir sa résidence, soit pour y travailler sans y établir sa résidence. L'alinéa b) ne confère pas à un résident permanent un droit constitutionnel indépendant de pratiquer le droit dans la province de résidence qui prévaudrait sur la loi provinciale, par application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La *Charte canadienne des droits et libertés* n'est pas une loi ordinaire ni même une loi de nature exceptionnelle comme la *Déclaration canadienne des droits*; il s'agit plutôt d'une partie de la Constitution. Ni la *Loi d'interprétation fédérale* ni les lois d'interprétation provinciales ne s'appliquent à la *Charte*.

Les rubriques ont été ajoutées de façon systématique et délibérée et font partie intégrante de la *Charte*. Si un article précédé d'une telle rubrique est clair et sans ambiguïté, la rubrique n'aura pas pour effet de modifier ce sens. Ici, toutefois, les al. 6(2)a) et b) peuvent recevoir trois interprétations et on doit tenter de concilier la rubrique avec l'article. Les tribunaux, qui ont examiné le rôle des rubriques dans les lois, n'ont pas établi de règles claires quant à leur utilisation pour interpréter les lois. L'influence de la rubrique utilisée pour faciliter l'interprétation des lois dépendra de plusieurs facteurs: la difficulté d'interpréter l'article à cause de son ambiguïté ou de son obscurité, la longueur et la complexité de la disposition, l'homogénéité apparente de la disposition qui suit la rubrique, l'utilisation de termes génériques dans la rubrique, la présence ou l'absence d'un ensemble de rubriques qui semblent séparer les différents éléments de la *Charte* et le rapport qui existe entre la terminologie employée dans la rubrique et le contenu de la disposition qui la suit.

Jurisprudence: arrêts examinés: *Attorney-General of Canada v. Jackson*, [1946] R.C.S. 489; *Director of Public Prosecutions v. Schildkamp*, [1971] A.C. 1; *Brotherhood of Railroad Trainmen v. Baltimore & O. R. Co.*, 67 S.Ct. 1387 (1947); arrêts mentionnés: *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803); *M'Culloch v.*

Wheaton's) 316 (1819); *Brodie v. The Queen*, [1962] S.C.R. 681; *Johnson v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 160; *Connell v. Minister of National Revenue*, [1946] Ex.C.R. 562; *Eastern Counties Railway v. Marriage* (1860), 9 H.L.Cas. 31; *Lloyds Bank Ltd. v. Secretary of State for Employment*, [1979] 2 All E.R. 573; *Malartic Hygrade Gold Mines Ltd. v. The Queen in Right of Quebec*, [1982] C.S. 1147, 142 D.L.R. (3d) 512; *Re: Authority of Parliament in Relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54; *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, referred to.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1983), 40 O.R. (2d) 481, allowing an appeal from a judgment of Carruthers J. dismissing an application, made by originating notice of motion, for a declaration that the *Law Society Act*, R.S.O. 1980, c. 233, s. 28(c), was inconsistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and therefore of no force or effect. Appeal allowed.

Brendan O'Brien, Q.C., for the appellant.

Brian Morgan, for the respondent.

John H. Sims, for the intervener the Attorney General of Canada.

Lorraine E. Weinrib and *M. D. Lepofsky*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

James C. MacPherson, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Réal Forest and *Jean-K. Samson*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

P. B. C. Pepper, Q.C., and *P. D. McCutcheon*, for the intervener the Federation of Law Societies of Canada—Fédération des Barreaux du Canada.

Shayna Kravetz, for the intervener John Calvin Richardson.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—By s. 28(c) of the *Law Society Act*, R.S.O. 1980, c. 233, the legislature of Ontario required all members of the bar of the province to be Canadian citizens. At the outset, let it be emphasized in the clearest possible language that

State of Maryland, 17 U.S. (4 Wheaton's) 316 (1819); *Brodie v. The Queen*, [1962] R.C.S. 681; *Johnson c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 160; *Connell v. Minister of National Revenue*, [1946] R.C. de l'É. 562; *Eastern Counties Railway v. Marriage* (1860), 9 H.L.Cas. 31; *Lloyds Bank Ltd. v. Secretary of State for Employment*, [1979] 2 All E.R. 573; *Malartic Hygrade Gold Mines Ltd. c. La Reine du chef du Québec*, [1982] C.S. 1147, 142 D.L.R. (3d) 512; *Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1983), 40 O.R. (2d) 481, qui a accueilli l'appel d'un jugement du juge Carruthers qui avait rejeté une demande, présentée par avis introductif d'instance, visant à faire déclarer que la *Law Society Act*, R.S.O. 1980, chap. 233, al. 28c) est incompatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et donc inopérante. Pourvoi accueilli.

Brendan O'Brien, c.r., pour l'appelante.

Brian Morgan, pour l'intimé.

John H. Sims, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Lorraine E. Weinrib et *M. C. Lepofsky*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

James C. MacPherson, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Réal Forest et *Jean-K. Samson*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

P. B. C. Pepper, c.r., et *P. D. McCutcheon*, pour l'intervenante Federation of Law Societies of Canada—Fédération des Barreaux du Canada.

Shayna Kravetz, pour l'intervenant John Calvin Richardson.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Par l'alinéa 28c) de la *Law Society Act*, R.S.O. 1980, chap. 233, la législature de l'Ontario a exigé que tous les membres du barreau de la province soient citoyens canadiens. Au départ, il convient de souligner le plus claire-

the issue before this Court in this appeal is not whether it is or is not in the interest of this community to require Canadian citizenship as a precondition to membership in the bar. Rather, the only issue is whether s. 28(c) of the *Law Society Act, supra*, is inconsistent with s. 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The intervener Richardson is an American citizen and a member of the bar of the State of Massachusetts. As we shall see, these proceedings were commenced by the respondent, Skapinker, who later was, for all practical purposes, replaced (when he became a member of the Law Society) by Richardson who was labelled an intervener when he joined the proceedings. Richardson, by the time the appeal came on for hearing in this Court, was the only person who actually had the status of a respondent in the Law Society appeal. In these reasons, it is convenient simply to identify him as Richardson. He is also a permanent resident of Canada, received his LL.B. from Queen's University, Kingston, Ontario in 1980, articulated in a law firm in the province for the year ending June 1981 and has now successfully completed the Bar Admission Course of the Law Society of Upper Canada. He has candidly expressed his intention not to become a citizen of Canada. As a result, the appellant has advised Richardson that he will not be accepted as a member of the Law Society. The respondent Skapinker was in the same position but became a Canadian citizen in the course of these proceedings and has been admitted to the bar of Ontario. By order of the High Court of Ontario made April 13, 1983, the respondent Skapinker was given leave to withdraw from these proceedings, but did not do so. Although his application has become moot, he appeared by counsel in this Court, without any objection from the other parties, on the hearing of the appeal. In the meantime, John Calvin Richardson was added as an intervener by order of the Ontario courts, and the case has proceeded as though Richardson were the initiating party to these proceedings. All this is noted at the outset as a warning to those who may seek to emulate this course in like applications in the future. The current practice of this Court is to

ment possible qu'il ne s'agit pas pour cette Cour, dans le présent pourvoi, de déterminer s'il est dans l'intérêt de notre société d'exiger la citoyenneté canadienne comme condition préalable pour devenir membre du barreau. La seule question qui se pose est plutôt de savoir si l'al. 28c) de la *Law Society Act*, précitée, est incompatible avec l'al. 6(2)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'intervenant Richardson est citoyen américain et membre du barreau de l'État du Massachusetts. Comme nous le verrons plus loin, c'est l'intimé Skapinker qui a intenté la présente action, mais il a été plus tard remplacé, à toutes fins utiles (après être devenu membre du barreau de l'Ontario), par Richardson qui agissait en qualité d'intervenant lorsqu'il s'est joint aux procédures. Au moment de l'audition du présent pourvoi en cette Cour, Richardson était le seul à vraiment avoir le statut d'intimé dans le pourvoi de la Law Society. Dans les présents motifs, il convient de l'appeler simplement Richardson. Il est aussi résident permanent au Canada, il a obtenu un baccalauréat en droit de l'université Queen's de Kingston (Ontario) en 1980, il a fait son stage dans un cabinet d'avocats de la province pendant l'année qui s'est terminée en juin 1981 et il a complété avec succès tous les cours de formation professionnelle de la Law Society of Upper Canada. Il a franchement exprimé son intention de ne pas devenir citoyen canadien. En conséquence, l'appelante a avisé Richardson qu'il ne serait pas reçu membre du barreau de l'Ontario. L'intimé Skapinker était dans la même situation, mais il est devenu citoyen canadien pendant les présentes procédures et a été reçu au barreau de l'Ontario. Par ordonnance de la Haute Cour de l'Ontario rendue le 13 avril 1983, l'intimé Skapinker a reçu l'autorisation de se désister des présentes procédures, mais il ne l'a pas fait. Bien que sa demande soit devenue caduque, il a comparu par avocat à l'audition du pourvoi devant cette Cour, sans qu'aucune objection ne soit soulevée par les autres parties. Dans l'intervalle, John Calvin Richardson a été ajouté comme intervenant par ordonnance des cours de l'Ontario et les procédures se sont déroulées comme si Richardson en avait été l'initiateur. Tout cela est souligné dès le début en guise d'avertissement à ceux qui, à l'ave-

require any person seeking to participate in an appeal here either to continue as a party with full status as such, or to be brought in as an intervener by order of this Court (references and status of the provinces therein and cases raising constitutional issues being dealt with separately in the Court rules). Because this appeal raised important and novel issues under the *Charter of Rights* the matter was permitted to proceed as presently constituted.

The originating notice of motion initiating this matter sought a declaration that s. 28(c) of the *Law Society Act, supra*, is "inoperative and of no force and effect to the extent that it discriminates between Canadian citizens and Permanent Residents of Canada and, in particular, because this is inconsistent with s. 6(2)(b) of The *Constitution Act, 1982 [sic]*". The judge of first instance, The Honourable Mr. Justice Carruthers, dismissed the application, finding that s. 28(c) of the *Law Society Act, supra*, was not inconsistent with the *Charter of Rights*, s. 6(2)(b), and therefore was not rendered inoperative by s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. In particular, His Lordship concluded that whatever rights the respondent may have by reason of s. 6(2)(b) of the *Charter*, the *Law Society Act*, including s. 28(c), is a law of "general application" within the meaning of s. 6(3) of the *Charter*, and thus applies to the respondent. It was therefore unnecessary to construe the meaning and application of s. 6(2)(a) and (b) as these rights, whatever they may be, are "subject to" subs. (3). Likewise, the judge of first instance found it unnecessary to consider the application of s. 1 of the *Charter* which makes the guarantee of rights and freedoms "subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society". The reasons of Carruthers J. are now reported at (1982), 38 O.R. (2d) 116.

In the Court of Appeal [reported at (1983), 40 O.R. (2d) 481], the majority, speaking through

nir, voudraient imiter cette façon de procéder dans des demandes semblables. La pratique actuelle de cette Cour consiste à exiger que toute personne qui veut participer à un pourvoi devant elle le fasse comme partie à part entière ou qu'elle soit autorisée, par ordonnance de cette Cour, à agir comme intervenant (les renvois et la qualité des provinces dans ces procédures ainsi que les dossiers qui soulèvent des questions constitutionnelles sont traités séparément dans les règles de la Cour). Parce que le présent pourvoi a soulevé des questions importantes et nouvelles relativement à la *Charte des droits*, on a permis que la cause se déroule telle qu'elle se présente actuellement.

Dans l'avis introductif de la présente instance, on a demandé que l'al. 28c) de la *Law Society Act*, précitée, soit déclaré [TRADUCTION] «inopérant, nul et sans effet dans la mesure où il établit une distinction entre les citoyens canadiens et les résidents permanents au Canada et, en particulier, pour le motif qu'il est incompatible avec l'al. 6(2)b) de la *Loi constitutionnelle de 1982 (sic)*». En première instance, le juge Carruthers a rejeté la requête en concluant que l'al. 28c) de la *Law Society Act*, précitée, n'est pas incompatible avec l'al. 6(2)b) de la *Charte des droits* et que, par conséquent, il n'est pas rendu inopérant par le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Plus précisément, Sa Seigneurie a conclu que quels que soient les droits que l'intimé puisse avoir en raison de l'al. 6(2)b) de la *Charte*, la *Law Society Act*, y compris l'al. 28c), est une loi «d'application générale» au sens du par. 6(3) de la *Charte* et s'applique donc à l'intimé. Il est donc inutile d'interpréter le sens et l'application des al. 6(2)a) et b) puisque ces droits, quels qu'ils soient, sont «subordonnés» au par. (3). Le juge de première instance a aussi conclu qu'il était inutile d'examiner l'application de l'art. 1 de la *Charte* qui dispose que les droits et libertés garantis «ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». Les motifs du juge Carruthers sont maintenant publiés à (1982), 38 O.R. (2d) 116.

Le juge Grange, qui a rédigé les motifs de la Cour d'appel à la majorité [(1983), 40 O.R. (2d)

Grange J.A. (Weatherston J.A. concurring), reversed the decision below and declared (Arnup J.A. dissenting) that "s. 28(c) of the *Law Society Act* insofar as it excludes from its benefits persons having the status of permanent residents of Canada is inoperative by reason of s. 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*". The reference to "permanent residents" is to persons holding that status under the *Immigration Act, 1976* of Canada, 1976-77 (Can.), c. 52, s. 2. The majority dealt first with the effect of s. 6(2)(b) of the *Charter* and found "little difficulty in interpreting it" as granting to all persons with the status of permanent resident "the right to pursue the gaining of a livelihood in any province". Section 28(c), to the extent that it bars the respondent from practising law in Ontario, is inconsistent with that provision, and by s. 52 of the *Charter* is to that extent of no force and effect. In reaching this result, the majority rejected the view that s. 6 creates, as its heading announces, "mobility rights". In effect, the recurring expression "in any province" is ignored by the majority so that only s. 6(2)(a) would require movement by an individual seeking to invoke s. 6(2) of the *Charter*. Thus, in the view of the majority, s. 6(2) creates two separate rights, and the respondent qualifies as a permanent resident for the second right. Grange J.A. went on to find that s. 6(3)(a) was of no assistance to the appellant. In his opinion, the *Law Society Act* was not a "law of general application"; it did not affect the public generally since only Canadian citizens and British subjects are accorded the right to membership in the bar, whereas permanent residents and other aliens are excluded. In this conclusion, the majority differed from Carruthers J. The majority went on to find that s. 1 did not reinstate s. 28(c) because the Court did not see any reason for the recommendation by a provincial agency for the continuation of the citizenship requirement in s. 28(c) and for which view support was found in a United States Supreme Court decision (the Chief Justice and one other judge dissenting), the *Solicitors Act 1974* adopted by the United Kingdom in 1974 (after the United Kingdom had joined the European Eco-

481] (auxquels a souscrit le juge Weatherston), a infirmé la décision de première instance et statué (le juge Arnup étant dissident) que [TRADUCTION] «l'al. 28c) de la *Law Society Act*, dans la mesure où il ne vise pas les personnes qui ont le statut de résident permanent au Canada, est inopérant à cause de l'al. 6(2)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*». La mention de «résidents permanents» vise les personnes qui jouissent de ce statut en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* du Canada, 1976-77 (Can.), chap. 52, art. 2. La cour à la majorité a d'abord analysé l'effet de l'al. 6(2)b) de la *Charte* et [TRADUCTION] n'a éprouvé «aucune difficulté à l'interpréter» comme accordant à toutes les personnes qui possèdent le statut de résident permanent «le droit de gagner leur vie dans toute province». Dans la mesure où il empêche l'intimé de pratiquer le droit en Ontario, l'al. 28c) est incompatible avec cette disposition et il est nul et sans effet en vertu de l'art. 52 de la *Charte*. En arrivant à ce résultat, la majorité a rejeté le point de vue que l'art. 6 crée une «liberté de circulation et d'établissement» comme l'indique sa rubrique. En effet, la majorité ne tient pas compte de l'expression «dans toute province», qui revient à plusieurs reprises, de sorte que seul l'al. 6(2)a) exigerait un déplacement de la part d'une personne qui cherche à invoquer le par. 6(2) de la *Charte*. Donc, selon l'avis de la majorité, le par. 6(2) crée deux droits distincts et l'intimé peut, à titre de résident permanent, se prévaloir du second droit. Le juge Grange a conclu également que l'al. 6(3)a) n'est d'aucun secours à l'appelante. À son avis, la *Law Society Act* n'est pas une «loi d'application générale»; elle ne touche pas le public en général puisque seul les citoyens canadiens et les sujets britanniques se voient accorder le droit d'être membre du barreau alors que les résidents permanents et les autres étrangers sont exclus. En concluant ainsi, la majorité a exprimé un avis différent de celui du juge Carruthers. La majorité a ainsi conclu que l'art. 1 ne rétablissait pas l'al. 28c) parce que la cour n'a vu aucune justification à la recommandation d'un organisme provincial de continuer d'exiger la citoyenneté canadienne à l'al. 28c), ce point de vue étant étayé par une décision de la Cour suprême des États-Unis (dans laquelle le Juge en chef et un autre juge sont dissidents),

conomic Community), and a pre-*Charter* decision of a single judge in the province of Alberta.

Arnup J.A., in dissent, found that s. 6(2)(b) is not a "right to work" clause. The permanent resident, having been granted by the *Immigration Act*, *supra*, s. 2(1) and *Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, s. 18(1) as amended, the right to work anywhere in Canada, cannot be denied that right by reason of any previous residency elsewhere in Canada; and this is so by reason of para. (b) which protects citizens and permanent residents from "provincial barriers [being] thrown up against one who wants to work". In any case, Arnup J.A. concludes that the *Law Society Act* is "a law of general application" within the meaning of s. 3(a), and because subs. (2) is subordinated to subs. (3), the provincial enactment remains in full force and effect. Arnup J.A. did not find it necessary to consider the issue of s. 1 of the *Charter* but did "express the view" that, in the material on the record, s. 28(c) had not been "demonstrably justified" as a "reasonable limit" on the *Charter* right, if one is given by s. 6(2)(b).

On the view I take of para. (b) of s. 6(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it is unnecessary to proceed to the effect of subs. (3) of s. 6, or to the question of the availability of s. 1 of the *Charter* to the appellant, on the record in this appeal.

The respondent submits that paras. (a) and (b) are two separate rights and that the heading "Mobility Rights" does not dictate a narrow interpretation of the para. (b) right. The appellant and all interveners, including the Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General for Saskatchewan and the Federation of Law Societies of Canada, take the position that para. (b) is not simply a "right to work" clause but is predicated on a mobility element. Within the

par la *Solicitors Act 1974* adoptée par le Royaume-Uni en 1974 (après l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne) et par une décision rendue, avant l'adoption de la *Charte*, par un juge seul dans la province de l'Alberta.

Dans sa dissidence, le juge Arnup a conclu que l'al. 6(2)b) n'est pas une clause de «droit au travail». Un résident permanent qui a obtenu le droit de travailler où que ce soit au Canada en vertu du par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, précitée, et du par. 18(1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, et modifications, ne peut se voir refuser ce droit pour le motif qu'il a résidé ailleurs au Canada à un moment quelconque; il en est ainsi en raison de l'al. b) qui protège les citoyens et les résidents permanents contre l'imposition de [TRADUCTION] «barrières provinciales à quiconque veut travailler». De toute façon, le juge Arnup a conclu que la *Law Society Act* est «une loi d'application générale» au sens de l'al. (3)a) et, parce que le par. (2) est subordonné au par. (3), la disposition provinciale s'applique pleinement. Le juge Arnup n'a pas jugé nécessaire d'analyser la question de l'art. 1 de la *Charte*, mais il a «exprimé l'avis» que, d'après les pièces du dossier, l'al. 28(c) ne constituait pas une «limite raisonnable» au droit garanti par la *Charte*, «dont la justification puisse se démontrer» si ce droit est conféré par l'al. 6(2)b).

Selon mon interprétation de l'al. 6(2)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il n'est pas nécessaire d'examiner l'effet du par. 6(3) ou la question de la possibilité pour l'appellante d'invoquer l'art. 1 de la *Charte*, selon le dossier du présent pourvoi.

L'intimé soutient que les al. a) et b) créent deux droits distincts et que la rubrique «Liberté de circulation et d'établissement» n'exige pas une interprétation étroite du droit prévu à l'al. b). L'appellante et tous les intervenants, dont le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général de la Saskatchewan et la Fédération des Barreaux du Canada, soutiennent que l'al. b) n'est pas simplement une clause de «droit au travail» mais qu'il est fondé sur un élément de

group espousing this view, there are some differences as to the meaning properly to be attributed to para. (b).

After leave was granted for appeal to this Court, the Chief Justice framed the following constitutional question:

Is Section 28(c) of *The Law Society Act*, R.S.O. 1980, Chapter 233, insofar as it excludes from its benefit persons having the status of permanent residents of Canada, inoperative and of no force and effect by reason of Section 6 of *The Constitution Act 1982*?

It will facilitate matters to set out s. 6 of the *Charter* and s. 28(c) of the *Law Society Act*.

CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

Mobility Rights

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

(3) The rights specified in subsection (2) are subject to

(a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

(b) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

(4) Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a province of conditions of individuals in that province who are socially or economically disadvantaged if the rate of employment in that province is below the rate of employment in Canada.

The *Law Society Act*, R.S.O. 1980, c. 233, s. 28:

28. ...

(c) the persons, being Canadian citizens or other British subjects,

mobilité. Certains parmi ceux qui soutiennent ce point de vue ont des divergences d'opinions sur le sens exact à attribuer à l'al. b).

Après avoir accordé l'autorisation de pourvoi devant cette Cour, le Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante:

Dans la mesure où l'alinéa 28c) de la *Law Society Act*, R.S.O. 1980, chapitre 233, exclut les personnes qui ont le statut de résident permanent du Canada, est-elle inopérante et sans effet en raison de l'article 6 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

Pour faciliter les choses, il convient de citer l'art. 6 de la *Charte* et l'al. 28c) de la *Law Society Act*.

CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Liberté de circulation et d'établissement

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés:

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

La *Law Society Act*, R.S.O. 1980, chap. 233, art. 28:

[TRADUCTION] 28. ...

c) les citoyens canadiens ou autres sujets britanniques

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> (i) who are members on the 31st day of December, 1980, or (ii) who after that day successfully complete the Bar Admission Course and are called to the bar and admitted and enrolled as solicitors, or (iii) who after that day transfer from a jurisdiction outside Ontario and are called to the bar and admitted and enrolled as solicitors, <p>are members and entitled to practise law in Ontario as barristers and solicitors;</p> | <ul style="list-style-type: none"> (i) qui sont membres le 31 décembre 1980, ou (ii) qui, après cette date, complètent avec succès les cours de formation professionnelle du barreau, sont appelés au barreau et sont admis et inscrits comme procureur, ou (iii) qui, après cette date, viennent de l'extérieur de la province de l'Ontario, sont appelés au barreau et sont admis et inscrits comme procureur, <p>sont membres et peuvent pratiquer le droit en Ontario, comme avocat et procureur;</p> |
|--|--|

We are here engaged in a new task, the interpretation and application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as adopted first as an appendage to the Resolution of Parliament on December 8, 1981 and then as an appendix to the *Canada Act 1982, 1982 (U.K.)*, c. 11. This is not a statute or even a statute of the extraordinary nature of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III. It is a part of the constitution of a nation adopted by constitutional process which, in the case of Canada in 1982, took the form of a statute of the Parliament of the United Kingdom. The adoptive mechanisms may vary from nation to nation. They lose their relevancy or shrink to mere historical curiosity value on the ultimate adoption of the instrument as the Constitution. The *British North America Act* of 1867 was such a law, albeit but a statute of the Parliament of the United Kingdom and albeit incomplete in the absence of an intra-national amending mechanism. In the interpretation and application of this document the Judicial Committee of the Privy Council of the United Kingdom, which until 1949 was the highest level of the judicial branch engaged in resolving constitutional issues, said: "The British North America Act planted in Canada a living tree capable of growth and expansion within its natural limits": *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124, per Lord Sankey at p. 136, who reiterated this judicial attitude towards a "constituent or organic statute such as the [B.N.A.] Act" in *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500, at p. 518. This Court recognized the distinction between simple "statutory interpretation" and "a constitu-

En l'espèce, nous sommes appelés à remplir une tâche nouvelle, savoir interpréter et appliquer la *Charte canadienne des droits et libertés* adoptée d'abord comme annexe à la résolution du Parlement du 8 décembre 1981, puis comme annexe à la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982 (R.-U.), chap. 11. Il ne s'agit pas d'une loi ordinaire ni même d'une loi de nature exceptionnelle comme la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, appendice III. Il s'agit d'une partie de la constitution d'un pays adoptée selon un processus constitutionnel qui, dans le cas du Canada en 1982, a revêtu la forme d'une loi du Parlement du Royaume-Uni. Les mécanismes d'adoption peuvent varier d'un pays à l'autre. Ils perdent leur importance ou sont relégués au seul rang de fait historique lors de l'adoption définitive du texte qui sert de constitution. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 était un tel texte de loi, même s'il s'agissait seulement d'une loi du Parlement du Royaume-Uni et d'une loi incomplète en l'absence d'une formule nationale de modification. Quant à l'interprétation et à l'application de ce texte, le Comité judiciaire du Conseil privé pour le Royaume-Uni qui, jusqu'en 1949, était le tribunal de dernier ressort appelé à trancher des questions constitutionnelles, a affirmé: [TRADUCTION] «L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a planté au Canada un arbre susceptible de croître et de se développer à l'intérieur de ses limites naturelles»: *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124, lord Sankey, à la p. 136, qui a réaffirmé cette attitude judiciaire à l'égard d'une [TRADUCTION] «loi constitutive ou organique telle que l'Acte [de l'Amérique du Nord britannique]»

tional role" when the Court was called upon to determine the effect of the *Canadian Bill of Rights: Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, at p. 899, *per* Laskin J. as he then was. The *Canadian Bill of Rights* is, of course, in form, the same as any other statute of Parliament. It was designed and adopted to perform a more fundamental role than ordinary statutes in this country. It is, however, not a part of the Constitution of the country. It stands, perhaps, somewhere between a statute and a constitutional instrument. Nevertheless, it attracted the principles of interpretation developed by the courts in the constitutional process of interpreting and applying the Constitution itself.

There are some simple but important considerations which guide a Court in construing the *Charter*, and which are more sharply focussed and discernible than in the case of the federal *Bill of Rights*. The *Charter* comes from neither level of the legislative branches of government but from the Constitution itself. It is part of the fabric of Canadian law. Indeed, it "is the supreme law of Canada": *Constitution Act, 1982*, s. 52. It cannot be readily amended. The fine and constant adjustment process of these constitutional provisions is left by a tradition of necessity to the judicial branch. Flexibility must be balanced with certainty. The future must, to the extent foreseeably possible, be accommodated in the present. The *Charter* is designed and adopted to guide and serve the Canadian community for a long time. Narrow and technical interpretation, if not modulated by a sense of the unknowns of the future, can stunt the growth of the law and hence the community it serves. All this has long been with us in the process of developing the institutions of government under the *B.N.A. Act, 1867* (now the *Constitution Act, 1867*). With the *Constitution Act, 1982* comes a new dimension, a new yardstick of reconciliation between the individual and the community and their respective rights, a dimension which, like the

dans *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500, à la p. 518. Cette Cour a reconnu la distinction entre une simple «interprétation de la loi» et «un rôle constitutionnel», lorsqu'elle a été appelée à déterminer l'effet de la *Déclaration canadienne des droits: Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, à la p. 899, le juge Laskin, alors juge puîné. Évidemment la *Déclaration canadienne des droits* est, quant à sa forme, identique à toutes les autres lois du Parlement. Elle a été conçue et adoptée en vue de remplir un rôle plus fondamental que les lois ordinaires du pays. Elle ne fait cependant pas partie de la Constitution de ce dernier. Elle se situe probablement quelque part entre une loi ordinaire et un texte constitutionnel. Néanmoins, elle a donné lieu aux principes d'interprétation élaborés par les tribunaux dans le processus d'interprétation et d'application de la Constitution elle-même.

Il y a quelques considérations simples mais importantes qui guident les cours dans l'interprétation de la *Charte*; elles sont plus en évidence et perceptibles que dans le cas de la *Déclaration canadienne des droits*. La *Charte* ne tire pas son origine de l'un ou l'autre niveau de compétence législative du gouvernement, mais de la Constitution elle-même. Elle appartient au fond même du droit canadien. En réalité, elle est «la loi suprême du Canada»: *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52. Il n'est pas facile de la modifier. Le processus délicat et constant d'ajustement de ces dispositions constitutionnelles est traditionnellement laissé, par nécessité, au pouvoir judiciaire. Il faut maintenir l'équilibre entre la souplesse et la certitude. Il faut, dans la mesure où il est possible de les prévoir, s'adapter dès à présent aux situations futures. La *Charte* a été conçue et adoptée pour guider et servir longtemps la société canadienne. Une interprétation étroite et formaliste, qui n'est pas animée par un sens des inconnues de l'avenir, pourrait retarder le développement du droit et par conséquent celui de la société qu'il sert. Nous sommes aux prises avec cela depuis longtemps dans le processus de développement des institutions gouvernementales en vertu de l'*A.A.N.B., 1867* (maintenant la *Loi constitutionnelle de 1867*). La *Loi constitutionnelle de 1982* apporte une nouvelle dimension, un nouveau critère d'équilibre entre les

balance of the Constitution, remains to be interpreted and applied by the Court.

The courts in the United States have had almost two hundred years experience at this task and it is of more than passing interest to those concerned with these new developments in Canada to study the experience of the United States courts. When the United States Supreme Court was first concerned with the supervision of constitutional development through the application of the recently adopted Constitution of the United States, the Supreme Court of the United States speaking through Chief Justice Marshall stated:

The question, whether an act, repugnant to the constitution, can become the law of the land, is a question deeply interesting to the United States; but, happily, not of an intricacy proportioned to its interest. It seems only necessary to recognise certain principles, supposed to have been long and well established, to decide it. [*Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803), at p. 175.]

There followed a lengthy discussion not dissimilar to that engaged in by the Privy Council and by this Court in considering the allocation of powers and institutional provisions in the Constitution as it existed, at least to 1981. As to the nature of a written constitution in relation to the component governments, the Chief Justice continued at pp. 176-77:

Certainly all those who have framed written constitutions contemplate them as forming the fundamental and paramount law of the nation, and, consequently, the theory of every such government must be, that an act of the legislature, repugnant to the constitution, is void.

This theory is essentially attached to a written constitution, and, is consequently, to be considered, by this court, as one of the fundamental principles of our society. It is not therefore to be lost sight of in the further consideration of this subject.

The Court then turned, at p. 177, to the role of the court:

It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is. Those who apply the rule to particular cases, must of necessity expound and

individus et la société et leurs droits respectifs, une dimension qui, comme l'équilibre de la Constitution, devra être interprétée et appliquée par la Cour.

^a Les tribunaux américains ont presque deux cents ans d'expérience dans l'accomplissement de cette tâche, et l'analyse de leur expérience offre plus qu'un intérêt passager pour ceux qui s'intéressent à cette nouvelle évolution au Canada. Lorsque ^b la Cour suprême des États-Unis a, pour la première fois, été appelée à surveiller l'évolution constitutionnelle par l'application de la Constitution des États-Unis qui venait d'être adoptée, le juge en chef Marshall a affirmé, au nom de la Cour: ^c

[TRADUCTION] La question de savoir si une loi incompatible avec la constitution peut devenir la loi du pays revêt une importance majeure pour les États-Unis, mais heureusement elle n'est pas aussi complexe qu'importante. Pour la trancher, il ne semble nécessaire que de reconnaître certains principes que l'on présume bien établis depuis longtemps. [*Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803), à la p. 175.] ^d

Il procède ensuite à une longue analyse qui n'est pas sans ressembler à celle faite par le Conseil privé et cette Cour en examinant le partage des pouvoirs et les dispositions relatives aux institutions qui se trouvent dans la Constitution telle qu'elle existait, du moins jusqu'en 1981. Quant à la nature d'une constitution écrite relativement aux gouvernements constitutifs, le Juge en chef poursuit, aux pp. 176 et 177: ^e

[TRADUCTION] Tous les auteurs d'une constitution écrite ont certainement voulu en faire la loi fondamentale et suprême de la nation, et, en conséquence, chacun de ces gouvernements doit avoir pour principe qu'une loi de la législature incompatible avec la constitution est nulle. ^f

Cette théorie est un aspect essentiel d'une constitution écrite et, en conséquence, cette Cour doit la considérer comme un des principes fondamentaux de notre société. Il ne faut donc pas l'oublier en poursuivant l'examen du présent sujet. ^g

La Cour aborde ensuite, à la p. 177, le rôle des tribunaux: ^h

[TRADUCTION] Il appartient nettement au pouvoir judiciaire de préciser l'état du droit. Ceux qui appliquent la règle à des cas particuliers doivent nécessaire-

interpret that rule. If two laws conflict with each other, the courts must decide on the operation of each.

So if a law be in opposition to the constitution; if both the law and the constitution apply to a particular case, so that the court must either decide that case conformably to the law, disregarding the constitution; or conformably to the constitution, disregarding the law; the court must determine which of these conflicting rules governs the case. This is of the very essence of judicial duty.

The Court having staked out its constitutional ground then moved on in *M'Culloch v. State of Maryland*, 17 U.S. (4 Wheaton's) 316 (1819), to consider the techniques of interpretation to be applied in construing a constitution. Again speaking through Chief Justice Marshall at p. 407:

A constitution, to contain an accurate detail of all the subdivisions of which its great powers will admit, and of all the means by which they may be carried into execution, would partake of the prolixity of a legal code, and could scarcely be embraced by the human mind. It would probably never be understood by the public. Its nature, therefore, requires, that only its great outlines should be marked, its important objects designated, and the minor ingredients which compose those objects be deduced from the nature of the objects themselves. . . . In considering this question, then, we must never forget, that it is a *constitution* we are expounding.

In recognizing that both legislative and judicial power under the Constitution is limited, the Chief Justice observed, at p. 421, that the Court must allow the legislative branch to exercise that discretion authorized by the Constitution which will:

. . . enable that body to perform the high duties assigned to it, in the manner most beneficial to the people. Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional.

I come back to the key issue in this appeal, the meaning of para. (b) in s. 6(2) of the *Charter*. There are at least three arguably applicable read-

ment exposer et interpréter cette règle. Si deux lois entrent en conflit, les cours doivent décider de l'application de chacune d'elles.

Donc, si une loi est incompatible avec la constitution et que la loi et la constitution s'appliquent toutes deux à un cas particulier, de sorte que la cour doit statuer sur ce cas en conformité avec la loi sans tenir compte de la constitution, ou encore en conformité avec la constitution sans tenir compte de la loi, la cour doit déterminer laquelle de ces règles contradictoires s'applique à l'affaire. Cela relève de l'essence même de la fonction judiciaire.

Après avoir précisé sa position constitutionnelle, la Cour a, dans l'arrêt *M'Culloch v. State of Maryland*, 17 U.S. (4 Wheaton's) 316 (1819), analysé les techniques d'interprétation applicables à l'interprétation d'une constitution. Le juge en chef Marshall a affirmé de nouveau au nom de la Cour, à la p. 407:

[TRADUCTION] Si une constitution devait comporter les détails précis de toutes les subdivisions que peuvent comprendre ses pouvoirs étendus et de tous les moyens par lesquels ils peuvent être appliqués, elle aurait la longueur d'un code et pourrait difficilement être saisie par l'intelligence humaine. Le public ne parviendrait probablement jamais à la comprendre. Sa nature exige donc que seules les grandes lignes en soient tracées, que les sujets importants soient mentionnés et que les éléments secondaires qui composent ces sujets soient déduits de leur nature même desdits sujets . . . Dans l'étude de cette question, alors, nous ne devons jamais oublier que c'est une *constitution* que nous explicitons.

En reconnaissant que le pouvoir législatif et judiciaire prévu par la Constitution est limité, le Juge en chef des États-Unis souligne, à la p. 421, que la Cour doit permettre au pouvoir législatif d'exercer le pouvoir discrétionnaire que la Constitution accorde et qui:

[TRADUCTION] . . . permet à cet organisme de remplir les hautes fonctions qui lui incombent, de la manière la plus profitable à la population. Si la fin est légitime, si elle se situe dans le cadre de la constitution, tous les moyens appropriés, qui sont manifestement assortis à cette fin et qui ne sont pas prohibés, mais conformes à la lettre et à l'esprit de la constitution, seront constitutionnels.

Je reviens à la question clé du présent pourvoi, savoir le sens de l'al. 6(2)b) de la *Charte*. Il y a, prétend-on, au moins trois façons possibles d'inter-

ings of subs. (2) of s. 6 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as adopted in the *Constitution Act, 1982*, and as now incorporated in the *Constitution Acts, 1867 to 1982*.

1. The conjunction “and” appearing between paras. (a) and (b) in the English version (absent in the French version), and the heading “Mobility Rights” over the whole of s. 6, enables one to read the subsection with the word “then” understood to follow the conjunction “and” so that (a) and (b) would read as follows:

Every citizen . . . and . . . permanent resident has the right

(a) to move and take up residence in any province; and [then]

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

2. A disjunctive reading may be given to subs. (2) by deleting the conjunction “and” between (a) and (b) and by assigning no interpretative value to the heading “Mobility Rights”; and further by taking into account the presence of subs. (4) which may indicate that “mobility” is not a necessary element in each segment of s. 6. Such an approach may be said to lead to a recognition of two unrelated “free standing” rights in paras. (a) and (b), the first being a right to move and to reside in any province; the second being the right of a permanent resident to work in any province unrestricted by any law of that province which, in effect, is directed to restricting the right of the permanent resident to do so.

3. The third approach to the reading of para. 2(b) is to separate the two paras. (a) and (b) as though the conjunction “and” were absent, but to read (b) as requiring a mobility aspect. Paragraph (b) would then assure to the permanent resident the right to work “in any province” whether or not he has exercised the right under (a) to move to and to take up residence “in any province”. It may be said that such a reading separates but does not divorce the two clauses one from the other or from the balance of the

prêter le par. 6(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* adoptée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, et maintenant comprise dans les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*.

1. La conjonction «and» qui se trouve entre les al. a) et b) du texte anglais (mais non dans le texte français) et la rubrique «Liberté de circulation et d'établissement» qui précède tout l'art. 6 permettent d'interpréter le paragraphe comme si les mots «et alors» étaient sous-entendus entre les deux alinéas, de sorte que les al. a) et b) se liraient de la façon suivante:

Tout citoyen . . . et . . . résident permanent ont le droit

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province; [et alors]

b) de gagner leur vie dans toute province.

2. On peut interpréter séparément les deux alinéas du par. (2) en escamotant la conjonction «and» entre les al. a) et b) du texte anglais, en n'accordant aucune valeur interprétative à la rubrique «Liberté de circulation et d'établissement» et en tenant compte de la présence du par. (4) qui peut indiquer que «circulation et établissement» ne sont pas des éléments nécessaires de chacune des parties de l'art. 6. On peut dire qu'une telle interprétation emporte la reconnaissance de deux droits distincts dans les al. a) et b), le premier étant celui de se déplacer dans tout le pays et de résider dans toute province, le second étant celui, pour un résident permanent, de travailler dans toute province sans être astreint à aucune loi de la province qui, en réalité, vise à restreindre le droit d'un résident permanent d'y travailler.

3. La troisième interprétation de l'al. (2)b) consiste à séparer les deux al. a) et b) comme si la conjonction «and» du texte anglais n'existait pas, mais à interpréter l'al. b) comme s'il comportait un élément de «circulation et d'établissement» obligatoire. L'alinéa b) garantirait alors à un résident permanent le droit de travailler «dans toute province», qu'il ait ou non exercé le droit prévu à l'al. a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir sa résidence «dans toute province». On peut dire qu'une telle interprétation a pour effet de séparer les deux alinéas, mais non de les

section. This is the view advanced by Mr. MacPherson on behalf of the Attorney General for Saskatchewan. The clause would cover the additional circumstances of transborder commuting to perform work in the province adjoining the province of residence whether or not the permanent resident has previously or subsequently moved to the second province for the purpose of undertaking or continuing to undertake the work in question.

A great deal of argument was devoted to the use of headings as an aid to interpretation of substantive sections of the *Charter*. Like many provisions in Part I of the *Constitution Act, 1982*, s. 6 is preceded by a heading "Mobility Rights". Twelve such headings in fact appear in Part I which itself is headed "*Canadian Charter of Rights and Freedoms*". Apart from headings or titles to the Part itself, the other six parts of the Constitution have no headings of the character found in Part I, except Part VI which introduces an amendment to the *Constitution Act, 1867*, but which has no headings comparable to those found in Part I. These headings in Part I appear to be integral to the *Charter* provisions and hence of more significance than the marginal notes and chapter headings sometimes appearing in the statutes. Occasionally the headings appearing in Part I relate to a single section, as is the case in s. 6. Sometimes the headings are much less confined both by reason of the words employed in the heading itself and because several sections appear under the heading. Such is the case with the heading "Legal Rights" which is followed by eight sections. The heading is by itself general rather than specific. Neither the federal nor provincial *Interpretation Acts* have any application to the *Charter*. The provincial Act (R.S.O. 1980, c. 219, s. 9) declares that headings form no part of a statute but are included for convenience only. The federal Act makes no reference to headings but only to marginal notes, which are said to be inserted for convenience only, and to preambles, which are "intended to assist in explaining its purport and object" (R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 12 and 13). It is interesting to note that the federal *Interpretation*

dissocier l'un de l'autre ou du reste de l'article. C'est là le point de vue proposé par M^e MacPherson pour le compte du procureur général de la Saskatchewan. La disposition viserait de plus le cas de ceux qui traversent la frontière pour travailler dans la province voisine de leur province de résidence, que le résident permanent ait ou non emménagé, antérieurement ou par la suite, dans la seconde province pour commencer à y travailler ou continuer de le faire.

Une bonne partie de l'argumentation a porté sur l'utilisation des rubriques comme moyen d'interprétation des articles mêmes de la *Charte*. Comme plusieurs dispositions de la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'art. 6 est précédé d'une rubrique, savoir «Liberté de circulation et d'établissement». Il y a en réalité douze de ces rubriques dans la partie I qui est elle-même intitulée «*Charte canadienne des droits et libertés*». Sauf pour les rubriques ou titres de cette partie même, les six autres parties de la Constitution n'ont pas de rubriques semblables à celles de la partie I, sauf la partie VI qui annonce une modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais qui ne comporte aucune rubrique comparable à celles qu'on trouve dans la partie I. Ces rubriques qui figurent dans la partie I semblent faire partie intégrante des dispositions de la *Charte* et, en conséquence, être plus importantes que les notes marginales et les titres de chapitre qu'on trouve parfois dans les lois. Dans certains cas, les rubriques de la partie I ont trait à un seul article, comme c'est le cas pour l'art. 6. D'autre fois, les rubriques sont beaucoup moins restreintes en raison des mots qui y sont employés et du nombre d'articles auxquels elles s'appliquent. C'est le cas de la rubrique «Garanties juridiques» qui est suivie de huit articles. En soi, la rubrique est plutôt générale. Ni la *Loi d'interprétation fédérale* ni les lois d'interprétation provinciales ne s'appliquent à la *Charte*. La loi provinciale (R.S.O. 1980, chap. 219, art. 9) édicte que les rubriques ne font pas partie d'une loi, mais ne sont là que pour faciliter la consultation. La loi fédérale ne mentionne pas les rubriques, mais seulement les notes marginales qui, précise-t-elle, ont été insérées pour la seule commodité de la consultation, et les préambules qui servent à en expliquer la portée et l'objet» (S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 12 et 13). Il