

**The Public Service Commission** *Appellant*

v.

**William James Millar** *Respondent*

and

**The Attorney General of Quebec, the  
Attorney General for Saskatchewan  
and the Attorney General of  
Newfoundland** *Intervenors*

and between

**The Public Service Commission** *Appellant*

v.

**Bryan Osborne** *Respondent*

and

**The Attorney General of Quebec, the  
Attorney General for Saskatchewan and the  
Attorney General of  
Newfoundland** *Intervenors*

and between

**The Public Service Commission** *Appellant*

v.

**Randy Barnhart, Linda Camponi, Michael  
Cassidy, Ken Clavette and Heather  
Stevens** *Respondents*

and

**The Attorney General of Quebec, the  
Attorney General for Saskatchewan and the**

**La Commission de la fonction  
publique** *Appelante*

a  
c.

**William James Millar** *Intimé*

b  
et

**Le procureur général du Québec, le  
procureur général de la Saskatchewan  
et le procureur général de Terre-  
Neuve** *Intervenants*

c  
et entre

d  
**La Commission de la fonction  
publique** *Appelante*

c.

e  
**Bryan Osborne** *Intimé*

et

f  
**Le procureur général du Québec, le  
procureur général de la Saskatchewan et le  
procureur général de Terre-  
Neuve** *Intervenants*

g  
et entre

**La Commission de la fonction  
publique** *Appelante*

h

c.

**Randy Barnhart, Linda Camponi, Michael  
Cassidy, Ken Clavette et Heather  
Stevens** *Intimés*

et

j  
**Le procureur général du Québec, le  
procureur général de la Saskatchewan et le**

**Attorney General of  
Newfoundland** *Interveners*

INDEXED AS: OSBORNE V. CANADA (TREASURY BOARD)

File Nos.: 21201, 21202, 21203.

1990: October 11; 1991: June 6.

Present: Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka,  
Cory, McLachlin and Stevenson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Constitutional law — Constitutional convention — Political neutrality of Public Service employees — Whether statutory provision implementing constitutional convention can be inconsistent with Constitution — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 2(b) — Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33, s. 33.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Public Service — Political partisanship — Federal legislation prohibiting public servants from engaging in work for or against a political party or candidate — Whether legislation infringes s. 2(b) of Charter — If so, whether legislation justifiable under s. 1 of Charter — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b) — Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33, s. 33.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Reasonable limits — Vagueness — Federal legislation prohibiting public servants from engaging in work for or against a political party or candidate — Whether legislation too vague to constitute a limit prescribed by law — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 1 — Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33, s. 33.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Remedies — Relationship between s. 24(1) of Canadian Charter of Rights and Freedoms and s. 52(1) of Constitution Act, 1982.*

These appeals concern the constitutionality of s. 33(1) of the *Public Service Employment Act*, which prohibits public servants from “engag[ing] in work” for or against a candidate (s. 33(1)(a)) or a political party (s. 33(1)(b)). Under s. 33(2), a public servant does not contravene s. 33(1) by reason only of attending a political meeting or contributing money to the funds of a candidate or of a

**procureur général de Terre-  
Neuve** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: OSBORNE c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR)

N<sup>os</sup> du greffe: 21201, 21202, 21203.

1990: 11 octobre; 1991: 6 juin.

Présents: Les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory, McLachlin et Stevenson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit constitutionnel — Convention constitutionnelle — Neutralité politique des fonctionnaires — Une disposition législative mettant en application une convention constitutionnelle peut-elle être incompatible avec la Constitution? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b) — Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 33.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Fonction publique — Activités politiques — Loi fédérale interdisant aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un parti politique ou un candidat à une élection — Cette loi viole-t-elle l'art. 2b) de la Charte? — Dans l'affirmative, est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b) — Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 33.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Limites raisonnables — Imprécision — Loi fédérale interdisant aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un parti politique ou un candidat à une élection — Cette loi est-elle trop imprécise pour constituer une limite prescrite par une règle de droit? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1 — Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 33.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Réparations — Rapport entre l'art. 24(1) de la Charte canadienne des droits et libertés et l'art. 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.*

Il s'agit de pourvois mettant en cause la constitutionnalité du par. 33(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui interdit aux fonctionnaires de «travailler» pour ou contre un candidat (al. 33(1)a)) ou un parti politique (al. 33(1)b)). Aux termes du par. 33(2), le fait qu'un fonctionnaire assiste à une réunion politique ou contribue financièrement à la caisse d'un candidat ou

political party. The respondents, with one exception, are federal public servants who wished to participate in various political activities. They took action in the Federal Court, Trial Division seeking a declaration that s. 33 is of no force or effect in so far as it violates ss. 2(b) and 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The court concluded that even if s. 33 infringed the rights of individual public servants guaranteed by the *Charter*, such limits were justified under s. 1 of the *Charter*. The Federal Court of Appeal set aside the judgment. The Court of Appeal found that ss. 33(1)(a) and 33(1)(b) infringed ss. 2(b) and 2(d) of the *Charter* but that s. 33(1)(b) was justifiable under s. 1. Section 33(1)(a) of the Act was declared of no force or effect except as it applies to a "deputy head".

*Held* (Stevenson J. dissenting): The appeals should be dismissed.

#### (1) *Constitutional Convention*

Section 33 of the Act is not immune from *Charter* scrutiny merely because it may be said to uphold a constitutional convention. While conventions form part of the Constitution of this country in the broader political sense, i.e., the democratic principles underlying our political system and the elements which constitute the relationships between the various levels and organs of government, they are not enforceable in a court of law unless they are incorporated into legislation. Furthermore, statutes embodying constitutional conventions do not automatically become entrenched to form part of the constitutional law, but retain their status as ordinary statutes. Being a provision in an ordinary statute, s. 33 is subject to review under the *Charter* as any ordinary legislation.

#### (2) *Freedom of Expression*

Section 33 of the Act, which prohibits partisan political expression and activity by public servants under threat of disciplinary action including dismissal from employment, infringes the right to freedom of expression in s. 2(b) of the *Charter*. Where opposing values call for a restriction on the freedom of speech, and, apart from exceptional cases, the limits on that freedom are to be dealt with under the balancing test in s. 1, rather than circumscribing the scope of the guarantee at the outset. In this case, by prohibiting public servants from speaking out in favour of a political party or candidate, s. 33

d'un parti politique ne constitue pas à lui seul un manquement au par. 33(1). Les intimés sont, à l'exception d'un seul, des fonctionnaires fédéraux qui voulaient participer à différentes activités politiques. Ils ont saisi la Section de première instance de la Cour fédérale d'une action visant à faire déclarer l'art. 33 inopérant dans la mesure où il viole les al. 2b) et 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La cour a conclu que, même si, dans le cas de fonctionnaires pris isolément, l'art. 33 portait atteinte aux droits garantis par la *Charte*, de telles restrictions étaient justifiées aux termes de l'article premier de la *Charte*. La Cour d'appel fédérale a infirmé cette décision et a jugé que les al. 33(1)a) et 33(1)b) violaient les al. 2b) et 2d) de la *Charte*, mais que l'al. 33(1)b) pouvait se justifier aux termes de l'article premier. L'alinéa 33(1)a) de la Loi a été déclaré inopérant, sauf dans la mesure où il s'applique à un «administrateur général».

*Arrêt* (le juge Stevenson est dissident): Les pourvois sont rejetés.

#### (1) *La convention constitutionnelle*

L'article 33 de la Loi n'échappe pas à l'examen en vertu de la *Charte* du simple fait qu'il peut être considéré comme maintenant une convention constitutionnelle. Bien que les conventions fassent partie de la Constitution canadienne au sens politique plus large, c.-à-d. au sens des principes démocratiques qui soutiennent notre système politique et au sens des éléments qui constituent les rapports entre les différents ordres et organes de gouvernement, elles ne peuvent être appliquées par les tribunaux, à moins qu'elles ne soient intégrées dans un texte législatif. En outre, les lois entérinant les conventions constitutionnelles ne font pas automatiquement partie intégrante du droit constitutionnel; au contraire, elles conservent leur caractère de lois ordinaires. N'étant qu'une disposition d'une loi ordinaire, l'art. 33 est, au même titre que toute autre loi ordinaire, susceptible d'examen à la lumière de la *Charte*.

#### (2) *La liberté d'expression*

L'article 33 de la Loi qui, sous peine de mesures disciplinaires allant jusqu'au renvoi, interdit aux fonctionnaires les activités et l'expression politiques de nature partisane, porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte*. Lorsque l'existence de valeurs opposées nécessite la restriction de la liberté d'expression, et mis à part les cas exceptionnels, il faut soumettre à l'appréciation exigée par l'article premier les restrictions imposées à cette liberté, plutôt que de circonscrire au départ la portée de la garantie. En l'espèce, l'art. 33 de la Loi, du fait qu'il interdit aux fonc-

of the Act expressly has for its purpose the restriction of expressive activity and is accordingly inconsistent with s. 2(b) of the *Charter*. In light of the conclusion that s. 33 is inconsistent with s. 2(b), it is neither necessary nor appropriate in the circumstances to determine whether there is also a violation of s. 2(d) of the *Charter*.

### (3) Reasonable Limit

Section 33 of the Act is sufficiently precise to constitute a limit prescribed by law under s. 1 of the *Charter*. Section 33 is not couched in such vague or general language that it does not contain an intelligible standard. The words "engage in work", while capable of very wide import, are ordinary simple words that are capable of interpretation. These words may present considerable difficulty in application to a specific situation, but difficulty of interpretation cannot be equated with the absence of any intelligible standard. Finally, the language of s. 33 does not create a standard which leaves it to the members of the Public Service Commission to ban whatever activity they please.

*Per Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory and McLachlin JJ.*: Section 33 of the Act is not saved by s. 1 of the *Charter*. While the legislative objective of maintaining the neutrality of the public service is of sufficient importance to justify a limitation on freedom of expression, the impugned legislation fails to meet the proportionality test. The restriction of partisan political activity is rationally connected to the objective but s. 33 does not constitute a measure carefully designed to impair freedom of expression as little as reasonably possible. The section bans all partisan-related work by all public servants, without distinction either as to the type of work, or as to their relative role, level or importance in the public service hierarchy. The result of the broad general language of s. 33 is that the restrictions apply to a great number of public servants who in modern government are completely divorced from the exercise of any discretion that could be in any manner affected by political considerations. The need for impartiality and indeed for the appearance thereof does not remain constant throughout the civil service hierarchy. Section 33, therefore, is over-inclusive and, in many of its applications, goes beyond what is necessary to achieve the objective of an impartial and loyal civil service.

tionnaires de s'exprimer en faveur d'un parti politique ou d'un candidat, vise explicitement à restreindre l'activité d'expression et est donc incompatible avec l'al. 2b) de la *Charte*. Vu la conclusion à l'incompatibilité de l'art. 33 avec l'al. 2b), il n'est ni nécessaire ni approprié, dans les circonstances, de déterminer s'il y a en outre violation de l'al. 2d) de la *Charte*.

### (3) La limite raisonnable

L'article 33 de la Loi est suffisamment précis pour constituer une limite prescrite par une règle de droit au sens de l'article premier de la *Charte*. L'article 33 n'est pas rédigé de façon tellement vague ou générale qu'il n'énonce pas de norme intelligible. Le mot «travailler», bien qu'il puisse admettre un sens très large, est un terme simple et courant qui se prête à l'interprétation. L'application de ce mot à un cas particulier peut s'avérer fort difficile, mais difficulté d'interprétation n'emporte pas absence de norme intelligible. Finalement, le texte de l'art. 33 ne crée pas une norme qui permet aux membres de la Commission de la fonction publique d'interdire, à leur gré, n'importe quelle activité.

*Les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory et McLachlin*: L'article 33 de la Loi n'est pas sauvegardé par l'article premier de la *Charte*. Bien que l'objectif législatif du maintien de la neutralité de la fonction publique revête une importance suffisante pour justifier qu'une restriction soit imposée à la liberté d'expression, la disposition contestée ne satisfait pas au critère de proportionnalité. La restriction d'activités politiques partisans a un lien rationnel avec cet objectif, mais l'art. 33 ne constitue pas une mesure qui, dans des limites raisonnables, est soigneusement conçue pour porter le moins possible atteinte à la liberté d'expression. L'article interdit à tous les fonctionnaires tout travail de caractère partisan, sans égard à la nature de ce travail et sans tenir compte du rôle, du rang ou de l'importance de ces fonctionnaires dans la hiérarchie de la fonction publique. Il résulte des termes généraux et de la large portée de l'art. 33 que les restrictions s'appliquent à un grand nombre de fonctionnaires qui, dans une fonction publique moderne, n'ont absolument rien à voir avec l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire susceptible d'être influencé de quelque manière par des considérations d'ordre politique. La nécessité de l'impartialité et même de l'apparence d'impartialité n'est pas uniforme à tous les échelons de la fonction publique. L'article 33 a donc une portée excessive et, dans beaucoup de ses applications, dépasse ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une fonction publique impartiale et loyale.

*Per* Stevenson J. (dissenting): Section 33(1)(a) of the *Public Service Employment Act* is justifiable under s. 1 of the *Charter*. The important objective of s. 33(1)(a) is to secure civil service neutrality in all of its elements. An effective civil service is essential to modern day democratic society and a measure of neutrality is necessary in order to preserve that effectiveness. No civil servant must owe, or be seen to owe, appointment or promotion to partisan activities since visible partisanship by civil servants would severely impair, if not destroy, the public perception of neutrality. In that context, s. 33(1)(a) of the Act is an acceptably proportional response to Parliament's objective. The section does not suffer from overbreadth and meets the "minimal impairment" test. The proposed less restrictive means, which distinguish between various levels of public servants (and thus abandon any restraint on the so-called lower level civil service), would not satisfy the objective of preserving the civil service's political neutrality. Finally, there is an appropriate proportionality between the effects of the measure and the objective. The provision does not deny freedom of expression. It imposes a limitation on that freedom in the context of partisan political activities upon persons who must know, or at least be deemed to know, that employment in the public service involves acceptance of certain restraints.

#### (4) *Remedy*

*Per* Sopinka, Cory and McLachlin JJ.: In selecting an appropriate remedy under s. 24(1) of the *Charter* a court's primary concern must be to apply the measures that will best vindicate the values expressed in the *Charter* and to provide the form of remedy to those whose rights have been violated that best achieves that objective. The court, while it is given an express mandate to declare a law to be of no force or effect to the extent of its inconsistency with the *Charter* under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, must be sensitive to its proper role in the constitutional framework and refrain from intruding into the legislative sphere beyond what is necessary to give full effect to the *Charter's* provisions. In exercising its broad discretion to fashion an appropriate remedy in a *Charter* case, the court need not resolve the question as to whether there is a presumption of constitutionality. By reason of the diverse and novel problems which it will be called upon to redress, the court must maintain at its disposition a variety of remedies as part of its arsenal. "Reading down" legislation

*Le* juge Stevenson (dissident): L'alinéa 33(1)a) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est justifiable aux termes de l'article premier de la *Charte*. L'objectif important visé par l'al. 33(1)a) est d'assurer la neutralité de la fonction publique dans tous ses éléments. Une fonction publique efficace est indispensable dans une société démocratique moderne et un certain degré de neutralité s'impose afin d'assurer le maintien de cette efficacité. Il ne faut pas qu'un fonctionnaire doive, ou soit perçu comme devant, sa nomination ou sa promotion à des activités partisans car, si les fonctionnaires affichaient leurs convictions politiques, la perception de neutralité existant chez le public serait gravement compromise, voire anéantie. Dans ce contexte, l'al. 33(1)a) de la *Loi* présente un degré acceptable de proportionnalité avec l'objectif visé par le législateur. Cet alinéa n'a pas une portée excessive et il satisfait au critère de l'«atteinte minimale». Les moyens moins restrictifs proposés, qui font une distinction entre les fonctionnaires de différents niveaux (de sorte qu'aucune restriction ne soit imposée aux fonctionnaires des échelons dits «inférieurs»), ne permettraient pas d'atteindre l'objectif de la préservation de la neutralité politique de la fonction publique. Finalement, il existe une proportionnalité convenable entre les effets de la mesure en cause et l'objectif qu'elle vise. La disposition ne prive pas de la liberté d'expression. Elle ne fait que limiter cette liberté dans le contexte d'activités politiques partisans pour des personnes qui doivent, savoir, ou du moins sont présumées savoir, que l'emploi dans la fonction publique comporte l'acceptation de certaines restrictions.

#### (4) *La réparation*

*Les* juges Sopinka, Cory et McLachlin: Dans le choix d'une réparation convenable en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, la cour doit veiller avant tout à faire appliquer les mesures les plus propres à assurer la protection des valeurs exprimées dans la *Charte* et à accorder aux victimes d'une atteinte à leurs droits la réparation qui permet le mieux d'atteindre cet objectif. La cour, bien qu'elle soit expressément autorisée, aux termes du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à déclarer une règle de droit inopérante dans la mesure de son incompatibilité avec la *Charte*, doit se montrer consciente du rôle qu'elle est appelée à jouer dans le cadre constitutionnel et ne pas empiéter sur le domaine législatif plus qu'il n'est nécessaire pour rendre pleinement opérantes les dispositions de la *Charte*. Lorsqu'elle exerce son large pouvoir discrétionnaire d'accorder une réparation convenable dans une affaire mettant en cause la *Charte*, la cour n'a pas à décider s'il existe une présomption de constitutionnalité. En raison des problèmes nouveaux et divers qu'elle aura à régler, il faut que la

may, in some cases, be an appropriate remedy. The same result may on occasion be obtained by resort to the constitutional exemption. However, it is not necessary in this case to determine whether the Court has the power to apply such remedies in a *Charter* case since it is preferable to strike out s. 33(1) to the extent of its inconsistency with s. 2(b). To maintain a section that is riddled with infirmity would not uphold the values of the *Charter* and would constitute a greater intrusion on Parliament's role. Parliament should determine how the section should be redrafted, not the Court. The Federal Court of Appeal's order, which declared s. 33(1)(a) of no force or effect except as it applies to a "deputy head", must stand since the respondents did not cross-appeal or seek a variation of the order.

*Per Wilson and L'Heureux-Dubé JJ.:* Once the Court has found that the impugned legislation on its proper interpretation is over-inclusive, infringes on a *Charter* right, and cannot be justified as a reasonable limit under s. 1, the Court has no alternative under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* but to strike the legislation down or, if the unconstitutional aspects are severable, to strike it down to the extent of its inconsistency with the Constitution. It is not open to the Court in these circumstances to create exemptions to the legislation (which presupposes its constitutional validity) and grant individual remedies under s. 24(1) of the *Charter*.

*Per La Forest J.:* The interplay between s. 24(1) of the *Charter* and s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* does not really arise in this case. Wilson J. may well be right on this issue, but it should be left for consideration in a more appropriate case where its implications could be more fully assessed.

#### Cases Cited

By Sopinka J.

**Applied:** *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; **considered:** *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *OPSEU v. Ontario*

cour dispose toujours d'un arsenal comportant une variété de réparations possibles. L'«interprétation atténuée» d'une loi peut dans certains cas être une réparation convenable. On peut parfois arriver au même résultat en recourant à l'exemption constitutionnelle. Il n'est toutefois pas nécessaire en l'espèce de déterminer si la Cour a le pouvoir d'appliquer de telles réparations dans une affaire mettant en cause la *Charte* puisqu'il est préférable d'invalider le par. 33(1) dans la mesure de son incompatibilité avec l'al. 2b). Maintenir en vigueur un article entaché de défauts ne soutiendrait aucunement les valeurs inhérentes à la *Charte* et représenterait un empiétement plus prononcé sur le rôle du Parlement. C'est au Parlement et non à la Cour qu'il appartient de déterminer quelle devrait être la nouvelle formulation de l'article. L'ordonnance de la Cour d'appel fédérale, qui a déclaré inopérant l'al. 33(1)a), sauf dans la mesure où il s'applique à un «administrateur général», doit être maintenue étant donné que les intimés n'ont pas formé de pourvoi incident ni demandé la modification de cette ordonnance.

*Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé:* Dès lors que la Cour conclut que, selon l'interprétation qu'il convient de lui donner, la loi contestée est de portée excessive, viole un droit garanti par la *Charte* et ne peut se justifier en tant que limite raisonnable au sens de l'article premier, la Cour ne peut faire autrement, en vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qu'invalider la loi en question ou, si ses aspects inconstitutionnels peuvent en être retranchés, l'invalider dans la mesure de son incompatibilité avec la Constitution. Il n'est pas loisible à la Cour, dans ces circonstances, de créer des exemptions de l'application de la loi (ce qui présuppose sa constitutionnalité) et d'accorder des réparations sur une base individuelle en vertu du par. 24(1) de la *Charte*.

*Le juge La Forest:* La question de l'interaction du par. 24(1) de la *Charte* et du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne se pose pas vraiment en l'espèce. Il se peut bien que le juge Wilson ait raison sur cette question, mais il convient de l'étudier dans un cas plus approprié où l'on pourra mieux en évaluer toutes les répercussions.

#### Jurisprudence

Citée par le juge Sopinka

**Arrêts appliqués:** *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; **arrêts examinés:** *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *SEFPO c.*

(Attorney General), [1987] 2 S.C.R. 2; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; **referred to:** *Luscher v. Deputy Minister, Revenue Canada, Customs and Excise*, [1985] 1 F.C. 85; *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Hebert*, [1990] 2 S.C.R. 151; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284; *United States of America v. Cotroni*, [1989] 1 S.C.R. 1469; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *Canada (Human Rights Commission) v. Taylor*, [1990] 3 S.C.R. 892; *R. v. Rowley* (1986), 31 C.C.C. (3d) 183; *City of Montréal v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798; *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; *R. v. Seaboyer* (1987), 35 C.R.R. 300.

By Wilson J.

**Referred to:** *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177.

By Stevenson J. (dissenting)

*Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *United States of America v. Cotroni*, [1989] 1 S.C.R. 1469; *Canada (Human Rights Commission) v. Taylor*, [1990] 3 S.C.R. 892; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers, AFL—CIO*, 413 U.S. 548 (1973); *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(b), (d), 24(1).  
*Constitution Act, 1982*, s. 52(1).  
*Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 32.  
*Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33, s. 33.

*Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; **arrêts mentionnés:** *Luscher c. Sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*, [1985] 1 C.F. 85; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284; *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892; *R. v. Rowley* (1986), 31 C.C.C. (3d) 183; *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *McKay v. The Queen*, [1965] R.C.S. 798; *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; *R. v. Seaboyer* (1987), 35 C.R.R. 300.

Citée par le juge Wilson

**Arrêts mentionnés:** *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

Citée par le juge Stevenson (dissident)

*Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers, AFL—CIO*, 413 U.S. 548 (1973); *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b), d), 24(1).  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(1).  
*Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 33.  
*Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, ch. P-32, art. 32.

## Authors Cited

- Petit Robert I.* Paris: Le Robert, 1990, "travailler".
- Rogerson, Carol. "The Judicial Search for Appropriate Remedies Under the Charter: The Examples of Overbreadth and Vagueness". In Robert J. Sharpe, ed., *Charter Litigation*. Toronto: Butterworths, 1987. <sup>a</sup>
- Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1987, "work".
- Vaughn, Robert G. "Restrictions on the Political Activities of Public Employees: The Hatch Act and Beyond" (1976), 44 *Geo. Wash. L. Rev.* 516. <sup>b</sup>

APPEALS from judgments of the Federal Court of Appeal, [1988] 3 F.C. 219, 52 D.L.R. (4th) 241, 87 N.R. 376, 43 C.R.R. 351, 22 C.C.E.L. 98, setting aside judgments of the Trial Division, [1986] 3 F.C. 206, 30 D.L.R. (4th) 662, 5 F.T.R. 29, 25 C.R.R. 229, 14 C.C.E.L. 230. Appeals dismissed, Stevenson J. dissenting. <sup>c</sup>

*Duff Friesen, Q.C.*, for the appellant.

*John P. Nelligan, Q.C.*, and *Dougald E. Brown*, for the respondents Millar and Osborne. <sup>e</sup>

*Jeffry A. House*, for the respondents Barnhart et al.

*Jean Bouchard and Isabelle Harnois*, for the intervener the Attorney General of Quebec. <sup>f</sup>

*Robert G. Richards*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Gale Welsh*, for the intervener the Attorney General of Newfoundland. <sup>g</sup>

The reasons of Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

WILSON J.—Subject to the comments which follow I agree with the reasons for judgment of my colleague Justice Sopinka and would dispose of these appeals as he proposes. I do not share his views, however, as to the recourse open to the Court once it has found that the impugned legislation on its proper interpretation is over-inclusive, infringes on a Charter right, and cannot be justified as a reasonable limit under s. 1. Once these findings have been made I believe that the Court has no alternative but to strike <sup>j</sup>

## Doctrine citée

- Petit Robert I.* Paris: Le Robert, 1990, «travailler».
- Rogerson, Carol. «The Judicial Search for Appropriate Remedies Under the Charter: The Examples of Overbreadth and Vagueness». In Robert J. Sharpe, ed., *Charter Litigation*. Toronto: Butterworths, 1987.
- Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1987, «work».
- Vaughn, Robert G. «Restrictions on the Political Activities of Public Employees: The Hatch Act and Beyond» (1976), 44 *Geo. Wash. L. Rev.* 516.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel fédérale, [1988] 3 C.F. 219, 52 D.L.R. (4th) 241, 87 N.R. 376, 43 C.R.R. 351, 22 C.C.E.L. 98, qui ont infirmé des jugements de la Section de première instance, [1986] 3 C.F. 206, 30 D.L.R. (4th) 662, 5 F.T.R. 29, 25 C.R.R. 229, 14 C.C.E.L. 230. Pourvois rejetés, le juge Stevenson est dissident. <sup>d</sup>

*Duff Friesen, c.r.*, pour l'appelante.

*John P. Nelligan, c.r.*, et *Dougald E. Brown*, pour les intimés Millar et Osborne. <sup>e</sup>

*Jeffry A. House*, pour les intimés Barnhart et autres.

*Jean Bouchard et Isabelle Harnois*, pour l'intervenant le procureur général du Québec. <sup>f</sup>

*Robert G. Richards*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Gale Welsh*, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve. <sup>g</sup>

Version française des motifs des juges Wilson et L'Heureux-Dubé rendus par <sup>h</sup>

LE JUGE WILSON—Sous réserve des observations qui suivent, je souscris aux motifs de mon collègue le juge Sopinka et je suis d'avis de trancher ces pourvois de la manière qu'il propose. Je ne partage toutefois pas son avis quant aux mesures que peut prendre la Cour dès lors qu'elle conclut que, selon l'interprétation qu'il convient de lui donner, la loi contestée est de portée excessive, viole un droit garanti par la Charte et ne peut se justifier en tant que restriction raisonnable au sens de l'article premier. Une fois ces

the legislation down or, if the unconstitutional aspects are severable, to strike it down to the extent of its inconsistency with the Constitution. I do not believe that it is open to the Court in these circumstances to create exemptions to the legislation (which, in my view, presupposes its constitutional validity) and grant individual remedies under s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In other words, it is not, in my opinion, open to the Court to cure over-inclusiveness on a case by case basis leaving the legislation in its pristine over-inclusive form outstanding on the books.

Section 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, in my view, contemplates the exercise by the Court of its interpretative function as a first step. Once it has interpreted the impugned legislation it must decide on the basis of that interpretation whether the section is consistent or inconsistent with the citizen's *Charter* right. If it is consistent, there is no problem: the legislation is constitutional and the citizen must abide by it. If it is inconsistent, then the Court must declare it of no force or effect to the extent of the inconsistency. Section 52(1), in my view, mandates this result.

The purpose of s. 24(1), in my view, is to provide an appropriate and just remedy to an individual whose guaranteed rights or freedoms have been infringed or denied. As was stated by this Court in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 313:

Section 24(1) sets out a remedy for individuals (whether real persons or artificial ones such as corporations) whose rights under the *Charter* have been infringed. It is not, however, the only recourse in the face of unconstitutional legislation. Where, as here, the challenge is based on the unconstitutionality of the legislation, recourse to s. 24 is unnecessary and the particular effect on the challenging party is irrelevant.

Similarly in *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, it was stated at p. 221:

conclusions tirées, la Cour, me semble-t-il, ne peut faire autrement qu'invalider la loi en question ou, si ses aspects inconstitutionnels peuvent en être retranchés, l'invalider dans la mesure de son incompatibilité avec la Constitution. Je ne crois pas qu'il soit loisible à la Cour dans ces circonstances de créer des exemptions de l'application de la loi (ce qui présume, selon moi, sa constitutionnalité) et d'accorder des réparations sur une base individuelle en vertu du par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En d'autres termes, j'estime que la Cour ne saurait remédier à la portée excessive en procédant cas par cas, de façon à ce que la loi reste en vigueur dans sa version primitive de portée excessive.

À mon avis, le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* envisage comme première étape l'exercice par la Cour de sa fonction d'interprétation. Après avoir interprété l'article contesté, elle doit décider alors en fonction de cette interprétation s'il est compatible ou non avec le droit dont chacun jouit aux termes de la *Charte*. Dans l'hypothèse de la compatibilité, aucun problème ne se pose: la loi est alors constitutionnelle et tous sont tenus d'y obéir. Si par contre il y a incompatibilité, il incombe à la Cour de déclarer la loi inopérante dans la mesure de cette incompatibilité. C'est, d'après moi, le résultat que commande le par. 52(1).

Le paragraphe 24(1) vise, selon moi, à accorder une réparation convenable et juste à un particulier victime de violation ou de négation de ses droits ou libertés garantis. Ainsi que le dit notre Cour dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 313:

Le paragraphe 24(1) prévoit un redressement pour les personnes, aussi bien physiques que morales, qui ont été victimes d'une atteinte aux droits qui leur sont garantis par la *Charte*. Toutefois, il ne s'agit pas là du seul recours qui s'offre face à une loi inconstitutionnelle. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la contestation est fondée sur l'inconstitutionnalité d'une loi, il n'est pas nécessaire de recourir à l'art. 24 et l'effet particulier qu'elle a sur l'auteur de la contestation est sans importance.

De même, dans l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, on affirme, à la p. 221:

I turn now to the issue of the remedy to which the appellants are entitled. Sections 24(1) of the *Charter* and 52(1) of the *Constitution Act, 1982* both apply. Section 52(1) requires a declaration that s. 71(1) of the *Immigration Act, 1976* is of no force and effect to the extent it is inconsistent with s. 7. The appellants who have suffered as a result of the application of an unconstitutional law to them are entitled under s. 24(1) to apply to a court of competent jurisdiction for “such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances”.

I believe also that a distinction has to be made between creating exemptions from the legislation under s. 24(1) which presupposes its constitutionality and “reading down” the legislation which is a process of interpretation so as to restrict the scope of its application. In the latter case the legislation is held as a matter of interpretation not to apply to X and no intervention by the Court under s. 24(1) is required. In the former case the legislation is found on its proper interpretation to apply to X but the Court intervenes to give him or her relief under s. 24(1).

With these reservations I would dismiss the appeals as my colleague suggests.

The following are the reasons delivered by

LA FOREST J.—I am in general agreement with the reasons of my colleague, Justice Sopinka, except as they relate to his discussion of s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and its interplay with s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. I suspect my colleague, Justice Wilson, may well be right on this issue, but since the point does not really arise in this case, I prefer to leave it for consideration when it does arise and its implications can be more fully assessed.

The judgment of Sopinka, Cory and McLachlin JJ. was delivered by

SOPINKA J.—These appeals concern the constitutionality of s. 33 of the *Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33* (the “Act”), which prohibits public servants from engaging in work for or

J’examinerai maintenant la question du redressement auquel ont droit les appelants. Les paragraphes 24(1) de la *Charte* et 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* s’appliquent tous les deux. Le paragraphe 52(1) requiert une déclaration que le par. 71(1) de la *Loi sur l’immigration de 1976* est inopérant dans la mesure où il est incompatible avec l’art. 7. Les appelants qui ont subi un préjudice par suite de l’application à leur cas d’une loi inconstitutionnelle ont le droit, en vertu du par. 24(1), de s’adresser à un tribunal compétent en vue d’obtenir «la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances».

Je crois également qu’il faut faire une distinction entre créer des exemptions de l’application de la loi en vertu du par. 24(1), ce qui presuppose la constitutionnalité de cette loi, et donner à la loi une «interprétation atténuée», ce qui consiste à l’interpréter de manière à en limiter la portée. Dans ce dernier cas, la loi est jugée, sur le plan de l’interprétation, inapplicable à X, de sorte que la Cour n’a pas à intervenir en vertu du par. 24(1). Dans le premier cas, la loi est jugée, selon l’interprétation qu’il convient de lui donner, s’appliquer à X, mais la Cour intervient pour lui accorder une réparation en vertu du par. 24(1).

Sous ces réserves, je suis d’avis de rejeter les pourvois, comme le propose mon collègue.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE LA FOREST—Je suis d’accord pour l’essentiel avec les motifs de mon collègue le juge Sopinka, sauf pour ce qui est de son analyse du par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de son interaction avec le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il se peut bien que ma collègue le juge Wilson ait raison sur cette question mais, puisqu’elle ne se pose pas vraiment en l’espèce, j’estime préférable de l’étudier quand elle sera vraiment soulevée et que l’on pourra en évaluer toutes les répercussions.

Version française du jugement des juges Sopinka, Cory et McLachlin rendu par

LE JUGE SOPINKA—Il s’agit de pourvois mettant en cause la constitutionnalité de l’art. 33 de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33* (la «Loi»), qui interdit aux fonctionnaires de

against a political party or candidate. The Public Service Commission (the "Commission") appeals from judgments of the Federal Court of Appeal allowing appeals from the judgments of the Federal Court, Trial Division, dismissing the actions of the respondents for declarations that s. 33 of the *Act* is void by reason of its conflict with ss. 2(b) and 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

### Facts

*P.S.C. v. Barnhart, Camponi, Cassidy, Clavette and Stevens*

The respondents Barnhart, Camponi, Clavette and Stevens are all public servants within the meaning of the *Act*. They wished to work after working hours on behalf of the fifth respondent, Cassidy, who was, at the time the action was brought, a candidate for election to Parliament and, at the time of trial, a Member of Parliament.

Barnhart and Camponi are both employed by the Department of Indian Affairs and Northern Development. Barnhart claims that he does not meet the public in his job which involves monitoring the environment in the Indian reserves. Camponi, whose job entails research in the archives of the Department, maintains that she is particularly concerned with the place of women in Canadian society and would like to communicate her opinion as to which political party has the best policy on women's issues to her friends and neighbours. Clavette, who is employed as a clerk in the Department of National Defence, is also the President of the Ottawa Labour Council and would like to work for candidates who support positions which enhance the rights of working people. Stevens, employed in the Public Archives of Canada, wishes to participate in activities such as envelope stuffing and addressing of correspondence from her own home or from the campaign offices of the party she supports.

The respondents commenced proceedings in the Federal Court of Appeal, Trial Division, seeking a declaration that s. 33 of the *Act* is of no force and

travailler pour ou contre un parti politique ou un candidat à une élection. La Commission de la fonction publique (la «Commission») se pourvoit contre les arrêts de la Cour d'appel fédérale, qui a accueilli les appels interjetés contre les décisions dans lesquelles la Section de première instance de la Cour fédérale avait rejeté les actions des intimés visant à faire déclarer invalide l'art. 33 de la *Loi* au motif qu'il était inconciliable avec les al. 2b) et 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

### Les faits

*C.F.P. c. Barnhart, Camponi, Cassidy, Clavette et Stevens*

Les intimés Barnhart, Camponi, Clavette et Stevens sont tous des fonctionnaires au sens de la *Loi*. Ils désiraient œuvrer, après leurs heures de travail, pour le compte du cinquième intimé, Cassidy, qui était, au moment de l'introduction de l'instance, candidat aux élections fédérales et, au moment du procès, député fédéral.

Barnhart et Camponi sont tous deux employés du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Barnhart affirme qu'il n'a pas affaire au public dans son travail, qui consiste à surveiller l'état de l'environnement dans les réserves indiennes. Camponi, qui a pour fonction d'effectuer des recherches aux archives du même ministère, déclare qu'elle s'intéresse particulièrement à la situation de la femme dans la société canadienne et qu'elle aimerait faire part à ses amis et à ses voisins de son opinion quant au parti qui préconise la meilleure politique sur les questions touchant les femmes. Clavette, qui occupe un poste de commis au ministère de la Défense nationale, est également président du Conseil du travail d'Ottawa et souhaite travailler pour des candidats qui prennent position en faveur de l'amélioration des droits des travailleurs. Stevens, une employée des Archives publiques du Canada, désire participer, chez elle ou aux bureaux de campagne électorale du parti qu'elle appuie, à des activités consistant, par exemple, à remplir des enveloppes et à adresser du courrier.

Les intimés ont engagé devant la Section de première instance de la Cour fédérale une procédure visant d'une part à faire déclarer l'art. 33 de la *Loi*

effect in so far as it violates ss. 2(b) and 2(d) of the *Charter* and an injunction enjoining the Commission from enforcing it.

*P.S.C. v. Osborne; P.S.C. v. Millar*

The respondents Osborne and Millar are public servants who were elected to be delegates to the 1984 leadership convention of the Liberal Party. They were both forced to resign as delegates after being advised by their employers, the Superintendent of Insurance and the Regional Director General of Indian and Inuit Affairs, respectively, that they would suffer disciplinary action if they failed to do so.

In the case of Osborne, who is employed in the Actuarial Branch of the Department of Insurance, he was advised by his supervisor shortly after his election as a delegate that he would incur a disciplinary penalty if he did not resign his position. When a federal by-election was called in his riding, Osborne sought and obtained a leave of absence without pay pursuant to s. 33(3) of the *Act* to become a candidate for the party nomination. He admitted that his motive in so doing was to enable him to participate in the leadership convention. Following the convention, Osborne requested that his leave be terminated on the basis that there was insufficient support for his nomination, and this was granted.

The respondent Millar is a commerce officer in the Indian and Inuit Affairs Branch of the Department of Indian and Northern Affairs. Following his election as a delegate to the leadership convention, he was given written permission to attend. However, this permission was subsequently revoked by the Regional Director General of Indian and Inuit Affairs who gave Millar 24 hours notice to resign.

The respondents Millar and Osborne initiated actions in the Federal Court, Trial Division, seeking declarations that their respective employers had no authority or basis in law to order them not to attend the convention as delegates and that s. 33 of the *Act* is of no force and effect in so far as it violates ss. 2(b) and 2(d) of the *Charter*.

inopérant dans la mesure où il viole les al. 2b) et 2d) de la *Charte* et, d'autre part, à obtenir une injonction empêchant la Commission de l'appliquer.

*a C.F.P. c. Osborne; C.F.P. c. Millar*

Les intimés Osborne et Millar sont fonctionnaires. Élus délégués au congrès de 1984 à la direction du Parti libéral, ils se sont vu tous les deux contraints de démissionner de leurs fonctions de délégués après avoir été informés par leurs employeurs respectifs, le surintendant des assurances et le directeur général régional des Affaires indiennes et inuit, qu'ils feraient l'objet de mesures disciplinaires s'ils refusaient.

Osborne, qui travaillait à la Direction de l'actuariat du ministère des Assurances, a appris de son surveillant peu après avoir été élu délégué qu'une sanction disciplinaire lui serait infligée s'il ne résignait pas ses fonctions de délégué. Une élection partielle fédérale ayant été déclenchée dans sa circonscription, Osborne a demandé et obtenu un congé non payé conformément au par. 33(3) de la *Loi* pour briguer l'investiture du parti. De son propre aveu, le but de son geste était de lui permettre de participer au congrès à la direction. À la suite de celui-ci, Osborne a demandé à interrompre son congé au motif qu'il ne jouissait pas d'un appui suffisant pour remporter l'investiture. On a accédé à sa demande.

L'intimé Millar est agent commercial au sein de la Direction générale des Affaires indiennes et inuit du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Après avoir été élu délégué au congrès à la direction, il a reçu l'autorisation écrite d'y assister. Cette autorisation a toutefois été révoquée par le directeur général régional des Affaires indiennes et inuit, qui lui a intimé l'ordre de renoncer à sa qualité de délégué dans un délai de 24 heures.

Les intimés Millar et Osborne ont entamé à la Section de première instance de la Cour fédérale des actions visant à obtenir des jugements déclaratoires portant que leurs employeurs respectifs n'étaient pas habilités ou n'étaient pas fondés en droit à leur interdire de participer au congrès en tant que délégués et en outre que l'art. 33 de la *Loi* est inopérant dans la mesure où il viole les al. 2b) et 2d) de la *Charte*.

Judgments of Courts Below

The three actions and the ensuing appeals were heard together.

*Federal Court, Trial Division*, [1986] 3 F.C. 206

Walsh J. accepted that there is in Canada, as in other democratic countries, a “convention of political neutrality” in the public service which necessitates the placing of some restraints on partisan political activity. However, these restraints should be as few as possible and no more than are necessary to attain the objective of political neutrality. He was of the view that this is what s. 33 of the *Act* attempts to do although the general language requires some judicial interpretation when applied to specific instances of political activity.

Walsh J. rejected the argument, based on *Luscher v. Deputy Minister, Revenue Canada, Customs and Excise*, [1985] 1 F.C. 85 (C.A.), that the words “engage in work” are sufficiently vague as to justify a finding that the impugned section is of no force and effect as being contrary to the *Charter*. He reasoned that such a finding would have the consequence of removing all restrictions on political activity on public servants “when it has been accepted that some limitation is desirable and necessary” (p. 236).

Walsh J. was of the opinion that in the absence of amending legislation or defining regulations, judicial interpretation of the provision was required. However, he declined to generalize as to which activities are permissible under the provision, choosing to leave this to be decided on a case-by-case basis. The trial judge applied the provision to the facts of the cases noting that the degree of restraint which must be exercised is relative to the position and visibility of the public servant.

With respect to the respondents Millar and Osborne, Walsh J. found that their election as delegates to the leadership convention did not infringe s. 33 of the *Act*. With respect to the respondent Cassidy, who had argued that the provision infringed his freedom of association under the *Charter*, Walsh J.

Les jugements des juridictions inférieures

Les trois actions ont été entendues ensemble, de même que les appels.

*Cour fédérale, Section de première instance*, [1986] 3 C.F. 206

Le juge Walsh a reconnu qu’il existe au Canada, comme dans d’autres pays démocratiques, une «règle de neutralité politique» dans la fonction publique qui exige qu’on impose certaines restrictions aux activités politiques partisans. Ces restrictions doivent toutefois être aussi peu nombreuses que possible, se limitant à ce qui est nécessaire pour permettre d’atteindre l’objectif de la neutralité politique. C’est, à son avis, ce que vise l’art. 33 de la *Loi*, bien que son libellé général doive faire l’objet d’une certaine interprétation judiciaire quand il est appliqué à des cas précis d’activité politique.

Le juge Walsh a rejeté l’argument, fondé sur l’arrêt *Luscher c. Sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*, [1985] 1 C.F. 85 (C.A.), selon lequel le mot «travailler» est suffisamment vague pour justifier la conclusion que l’article contesté est inopérant parce que contraire à la *Charte*. D’après lui, une pareille conclusion aurait pour effet d’écarter toute restriction des activités politiques des fonctionnaires alors même qu’il «a été reconnu qu’une certaine limite est souhaitable et nécessaire» (p. 236).

De l’avis du juge Walsh, en l’absence de loi modificative ou de règlement explicatif, l’interprétation judiciaire de la disposition s’impose. Il s’est toutefois refusé à toute généralisation concernant les activités permises aux termes de la disposition en question, préférant que cela se décide cas par cas. Appliquant donc la disposition aux faits des affaires dont il était saisi, le juge de première instance a souligné que le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire.

En ce qui concerne les intimés Millar et Osborne, le juge Walsh a conclu qu’ils n’avaient pas enfreint l’art. 33 de la *Loi* en se faisant élire délégués au congrès à la direction. Quant à l’intimé Cassidy, qui avait fait valoir que cette disposition violait sa liberté d’association, garantie par la *Charte*, le juge Walsh a dit

observed that he was indeed restricted in his desire to employ public servants to work in connection with his election campaign, but chose to consider this question from the perspective of whether the other respondents' rights of association with him were infringed.

Walsh J. then set out the permissible activities of the other respondents. In the case of the respondent Barnhart, Walsh J. found that, as s. 33 specifically permitted the attending of political meetings and contribution of money for candidates, it implicitly allows participation in discussion relating to the development of policies. However, this permission does not extend to any statements of a partisan political nature. He concluded that Barnhart should not act as a scrutineer at a polling station. With respect to the respondent Camponi, Walsh J. noted that in publicly stating her opinion as to which political party has the best policy on women's issues, she would undoubtedly be engaging in work on behalf of a political party. While her freedom to express her personal views is unrestricted, she should not identify herself as supporting them on behalf of any given political party. Similarly, Walsh J. noted that the respondent Clavette is free to express his views on issues of interest to him but would violate s. 33 of the *Act* if he were to publicly support a political party which he feels expresses his views and to work for it in election campaigns in such a manner as to identify himself publicly as a member of that party. In the case of the respondent Stevens, he was of the view that it would be giving too wide an interpretation to s. 33 to find that the stuffing of envelopes and the addressing of correspondence would be prohibited as she would not be directing public attention to herself as working on behalf of a given political party.

Walsh J. did not discuss whether s. 33 of the *Act* constituted a violation of ss. 2(b) and 2(d) of the *Charter*, but went directly to the discussion under s. 1 of the *Charter*. He concluded that even if s. 33 of the *Act* infringed the rights of individual public servants guaranteed by the *Charter*, such limits (on the basis

qu'il était effectivement limité dans la possibilité d'avoir recours aux services de fonctionnaires dans le cadre de sa campagne électorale. Le juge a cependant choisi d'aborder la question en se demandant plutôt si les autres intimés avaient été lésés dans leur droit de s'associer à Cassidy.

Le juge Walsh a poursuivi en énumérant les activités permises aux autres intimés. Pour ce qui est de l'intimé Barnhart, il a décidé que, comme l'art. 33 permet expressément d'assister à des réunions politiques et de verser de l'argent à des candidats, il autorise implicitement la participation aux discussions ayant trait à l'élaboration de politiques. Cette autorisation ne s'étend toutefois pas aux déclarations politiques de caractère partisan. Barnhart, a-t-il conclu, ne devait pas agir à titre de scrutateur à un bureau de vote. À l'égard de l'intimée Camponi, le juge Walsh a fait remarquer qu'en exprimant publiquement son opinion quant au parti politique qui possède la meilleure politique sur les questions touchant les femmes, elle se trouverait sans aucun doute à travailler pour le compte d'un parti politique. Bien que jouissant d'une liberté illimitée d'articuler ses points de vue personnels, elle ne devrait pas se présenter comme les avançant au nom d'un parti politique, quel qu'il soit. De même, le juge Walsh a indiqué que l'intimé Clavette est libre d'exprimer ses opinions sur des questions qui le préoccupent, mais qu'il contreviendrait à l'art. 33 de la *Loi* s'il appuyait publiquement un parti politique qui, à son avis, les véhicule et s'il travaillait pour ce parti dans des campagnes électorales, de manière à faire connaître au public son appartenance au parti. Dans le cas de l'intimée Stevens, le juge Walsh a estimé que ce serait donner à l'art. 33 une interprétation trop large si on concluait que remplir des enveloppes et adresser du courrier constituaient des activités défendues, car elle n'attirait pas par là l'attention du public sur le fait qu'elle travaillait au nom d'un parti politique donné.

Le juge Walsh n'a pas traité de la question de savoir si l'art. 33 de la *Loi* violait les al. 2b) et 2d) de la *Charte*, mais a passé directement à l'analyse fondée sur l'article premier. Il a conclu que, même si, dans le cas de fonctionnaires pris isolément, l'art. 33 de la *Loi* porte atteinte aux droits garantis par la