

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 Interveners.

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 c Intervenants.

Nº 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 violent-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.

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 headlined 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.

a 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*.

d 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*.

e 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 f 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 g 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 h entre la terminologie employée dans la rubrique et le contenu de la disposition qui la suit.

i 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.

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.

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

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1983), 4 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*.

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*.

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, articled 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

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 ^a 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, ^b 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)». ^c 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» ^d 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.

^j 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] «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),

nomic 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 a 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 c 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. 28c) ne constituait pas une «limite raisonnable» au droit f 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 g *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'appelante 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 i 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'appelante 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. j 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 publicity 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).

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

b 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*?

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

CHARTRE 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.

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

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

b) de gagner leur vie dans toute province.

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

g 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.

h (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.

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

j [TRADUCTION] 28. . .

c) les citoyens canadiens ou autres sujets britanniques

- (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, ^a or
- (iii) who after that day transfer from a jurisdiction outside Ontario and are called to the bar and admitted and enrolled as solicitors,

^b are members and entitled to practise law in Ontario as barristers and solicitors;

- (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,

sont membres et peuvent pratiquer le droit en Ontario, comme avocat et procureur;

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-

^c 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, ^d 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 ^e [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.

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 ^a 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.

e 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

f 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 foreseeable, 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

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 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:

[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.]

^e 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:

^g [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.

ⁱ 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.

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

^j [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 *a* 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 *b* 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, *c* 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 *d* 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 *e* 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

préter 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*.

^a 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.

^d 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.

ⁱ ^j 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'existe 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

Act itself contains headings for individual and groups of sections.

The courts have considered the role of statutory headlines but without producing anything like a clear guideline for their use in the interpretation of statutes. This Court in *Attorney-General of Canada v. Jackson*, [1946] S.C.R. 489, was required to construe a section of the statute which was found in a group of sections under a heading. Kellock J., concurring with the majority in the result but speaking only for himself, said at pp. 495-96, with reference to statute headings:

Where the language of a section is ambiguous, the title and the headings of the statute in which it is found may be resorted to to restrain or extend its meaning as best suits the intention of the statute, but neither the title nor the headings may be used to control the meaning of enacting words in themselves clear and unambiguous: *The "Cairnbahn"*, [1914] P. 25, at 30 and 38; *Fletcher v. Birkenhead Corporation*, [1907] 1 K.B. 205, at 214 and 218.

Rand J., for himself and three other members of the Court, disregarded the presence of the heading in the *Exchequer Court Act*, R.S.C. 1927, c. 34, as amended by 1943-44 (Can.), c. 25. The provision in question was introduced by an amending statute in which no such heading appeared, the heading having been inserted at the time of the enactment of the statute in the first instance. The trial court had proceeded on the basis that the group of sections which included the critical section was governed by the heading. Mr. Justice Rand stated at p. 491:

As to the second, it may be remarked that the amendment is embodied in an Act which contains nothing to indicate inclusion within the fasciculus mentioned; one could just as easily place it under the heading which immediately precedes s. 51 of the *Exchequer Court Act*, "Effect of payment on judgment". Its matter is foreign to rules for computing damages and its terms and purposes are clear. It might have been enacted as a separate statute and in that case it could hardly be contended that its wide provision did not apply to such a proceeding as the present: and I see no difference in the form which has been given to it.

est intéressant de souligner que la *Loi d'interprétation* fédérale comporte elle-même des rubriques pour un article et pour des groupes d'articles.

a Les tribunaux ont examiné le rôle des rubriques dans les lois sans arriver à quelque chose qui ressemblerait à une règle claire quant à leur utilisation dans l'interprétation des lois. Dans l'arrêt *Attorney-General of Canada v. Jackson*, [1946]

b R.C.S. 489, cette Cour a dû interpréter un article d'une loi, lequel faisait partie d'un groupe d'articles précédé d'une rubrique. Aux pages 495 et 496, le juge Kellock, qui a souscrit à l'avis de la majorité quant à l'issue mais a rédigé des motifs distincts, affirme ceci au sujet des rubriques d'une loi:

[TRADUCTION] Lorsque le texte d'un article est ambigu, on peut avoir recours au titre et aux rubriques de la loi où l'article se trouve pour en restreindre ou en étendre le sens selon ce qui correspond le mieux à l'intention de la loi, mais ni le titre ni les rubriques ne peuvent servir à déterminer le sens de mots qui en soi sont clairs et précis: *The «Cairnbahn»*, [1914] P. 25, aux pp. 30 et 38; *Fletcher v. Birkenhead Corporation*, [1907] 1 K.B. 205, aux pp. 214 et 218.

e e Le juge Rand, aux motifs duquel trois autres juges de la Cour ont souscrit, n'a pas tenu compte de la présence d'une rubrique dans la *Loi de la cour de l'Échiquier*, S.R.C. 1927, chap. 34, modifiée par 1943-44 (Can.), chap. 25. La disposition en cause avait été ajoutée par une loi modificatrice qui ne comportait pas une telle rubrique, celle-ci ayant été insérée au moment de l'adoption initiale de la Loi. Le tribunal de première instance avait tenu pour acquis que le groupe d'articles dont l'article en cause faisait partie était régi par la rubrique. Le juge Rand affirme, à la p. 491:

[TRADUCTION] Quant à la deuxième question, on peut noter que la modification est contenue dans une loi qui n'indique aucunement qu'il faut l'inclure dans le groupe mentionné; on pourrait tout aussi bien la placer sous la rubrique qui précède immédiatement l'art. 51 de la *Loi de la cour de l'Échiquier*, «Effet du paiement ou du jugement». Son contenu n'a rien à voir avec les règles applicables au calcul des dommages-intérêts et ses termes et son objet sont clairs. Elle aurait pu faire l'objet d'une loi distincte et, dans ce cas, on pourrait difficilement prétendre que ses termes généraux ne s'appliquent pas à une procédure comme celle de l'espèce; je ne vois pas de différence dans la forme qu'on lui a donnée.

In *Construction of Statutes* (2nd ed.), E.A. Driedger, Q.C., the learned author, at p. 141, makes reference to the *Jackson* case, *supra*, as one where the Court "refused to limit the scope or ambit of a section merely because it was included in a group of sections under a heading". The *Jackson* case, in my view, is authority for nothing more than the proposition that, where the measure in question was not enacted subject to a heading, and is simply inserted in a statute under a pre-existing heading, it should not necessarily be construed with reference to that heading.

There are other instances in this Court where references to headings and statutes are made, but no conclusion was drawn in any of these authorities as to the principle of construction applicable to statutory headings. See: *Brodie v. The Queen*, [1962] S.C.R. 681, *per* Fauteux J., as he then was, at p. 693, and Ritchie J. at p. 708; and *Johnson v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 160, *per* Ritchie J. at p. 172 and Spence J. at pp. 180-81. The President of the Exchequer Court, Thorson P., in *Connell v. Minister of National Revenue*, [1946] Ex.C.R. 562, at pp. 565-66, reached the same conclusion as Kellock J. in *Jackson*, *supra*, namely that, before resort may be had to a heading in a statute, there must be found to exist some ambiguity in the section purported to be governed by the heading.

The courts of the United Kingdom have produced little more than the Canadian courts by way of a canon of construction applicable to statute headings. In *Eastern Counties Railway v. Marriage* (1860), 9 H.L.Cas. 31, at p. 41, Channell B. stated:

These various headings are not to be treated as if they were marginal notes, or were introduced into the Act merely for the purpose of classifying the enactments. They constitute an important part of the Act itself. They may be read, I think, not only as explaining the sections which immediately follow them, as a preamble to a statute may be looked to, to explain its enactments, but as affording, as it appears to me, a better key to the constructions of the sections which follow than might be afforded by a mere preamble.

À la page 141 de son ouvrage *Construction of Statutes* (2^e éd.), E.A. Driedger, c.r., mentionne l'arrêt *Jackson* précité comme étant un cas où la Cour [TRADUCTION] «a refusé de restreindre la portée d'un article simplement parce qu'il se trouvait dans un groupe d'articles précédé d'une rubrique». À mon avis, l'arrêt *Jackson* ne fait qu'affirmer que si la mesure en question n'a pas été adoptée sous une rubrique et qu'elle est simplement ajoutée dans une loi sous une rubrique préexistante, il ne faut pas nécessairement l'interpréter en fonction de cette rubrique.

Cette Cour a mentionné à d'autres occasions les rubriques dans les lois, mais dans aucun de ces arrêts elle n'a tiré de conclusion quant au principe d'interprétation applicable aux rubriques des lois. Voir: *Brodie v. The Queen*, [1962] R.C.S. 681, le juge Fauteux, alors juge puîné, à la p. 693 et le juge Ritchie à la p. 708; *Johnson c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 160, le juge Ritchie à la p. 172 et le juge Spence aux pp. 180 et 181. Dans *Connell v. Minister of National Revenue*, [1946] R.C. de l'É. 562, aux pp. 565 et 566, le président Thorson de la Cour de l'Échiquier est arrivé à la même conclusion que le juge Kellock dans l'arrêt *Jackson*, précité, savoir qu'avant de pouvoir recourir à une rubrique dans une loi il faut pouvoir conclure qu'il y a une ambiguïté dans l'article qui est censé être régi par cette rubrique.

Les tribunaux du Royaume-Uni n'ont pas fait beaucoup plus que les tribunaux canadiens quant à l'établissement d'une règle d'interprétation applicable aux rubriques des lois. Dans l'arrêt *Eastern Counties Railway v. Marriage* (1860), 9 H.L.Cas. 31, à la p. 41, le baron Channell dit:

[TRADUCTION] Ces différentes rubriques ne doivent pas être traitées comme s'il s'agissait de notes marginales ou comme si elles avaient été insérées dans la Loi dans le seul but de classifier les dispositions. Elles constituent une partie importante de la Loi elle-même. Il faut y voir, je crois, non seulement une explication des articles qui les suivent immédiatement, tout comme on peut se référer au préambule d'une loi pour expliquer ses dispositions, mais, selon moi, un meilleur moyen d'interprétation des articles qui les suivent que celui qu'offre un simple préambule.

The Court of Appeal below refers to *Director of Public Prosecutions v. Schildkamp*, [1971] A.C. 1, where one member of the Court, Lord Upjohn, in deciding that the use to be made of such headings must depend upon the circumstances of each case, stated at p. 28:

In my opinion, it is wrong to confine their role to the resolution of ambiguities in the body of the statute.

When the court construing the statute is reading it through to understand it, it must read the cross-headings as well as the body of the statute and that will always be a useful pointer as to the intention of Parliament in enacting the immediately following sections. Whether the cross-heading is no more than a pointer or label or is helpful in assisting to construe, or even in some cases to control, the meaning or ambit of those sections must necessarily depend on the circumstances of each case, and I do not think it is possible to lay down any rules.

His Lordship concluded that: "Reference to the cross-headings resolves that doubt at once". Later in his reasons, His Lordship equates a heading in some respects to a punctuation mark. Lord Reid, on the other hand, observes at p. 10 that:

Taking a strict view, one can say that these [cross-headings] should be disregarded because they are not the product of anything done in Parliament.

His Lordship points out that headings are never amended and, indeed, are altered by officials of Parliament in conjunction with the statutory draftsman. However, he concludes at p. 10:

So, if the authorities are equivocal and one is free to deal with the whole matter, I would not object to taking all these matters into account, provided that we realise that they cannot have equal weight with the words of the Act. Punctuation can be of some assistance in construction. A cross-heading ought to indicate the scope of the sections which follow it but there is always a possibility that the scope of one of these sections may have been widened by amendment.

Lord Hodson observed, at p. 12:

The construction of the relevant section ought not to be governed ultimately by considerations of cross-headings, even though some attention may be paid to them.

En l'espèce, la Cour d'appel a mentionné l'arrêt *Director of Public Prosecutions v. Schildkamp*, [1971] A.C. 1, où en décidant que l'utilisation que l'on doit faire de ces rubriques doit dépendre des

a circonstances de chaque cas, l'un des membres de la cour, savoir lord Upjohn, a affirmé, à la p. 28:

[TRADUCTION] À mon avis, on a tort de limiter leur rôle à la solution des ambiguïtés du texte de la loi.

b Lorsque la cour qui interprète la loi la lit en entier pour la comprendre, elle doit lire les rubriques aussi bien que le texte de la loi car elles constituent toujours une indication de l'intention que le Parlement avait en adoptant les articles qui les suivent immédiatement. La question de savoir si les rubriques ne sont rien de plus qu'une

c indication ou une étiquette ou si elles peuvent être utiles pour interpréter ces articles ou même en déterminer le sens ou la portée dépend nécessairement des circonstances de chaque cas, et je ne crois pas qu'il soit possible d'énoncer une règle quelconque.

d Sa Seigneurie a conclu que [TRADUCTION] «Le recours aux rubriques permet de dissiper ce doute immédiatement». Plus loin dans ses motifs, Sa Seigneurie compare, à certains égards, une rubrique à un signe de ponctuation. D'autre part, lord

e Reid fait remarquer, à la p. 10:

[TRADUCTION] De façon stricte, on peut dire qu'il ne faut pas tenir compte de ces [rubriques] puisqu'elles ne proviennent aucunement des délibérations du Parlement.

f Sa Seigneurie souligne que les rubriques ne font jamais l'objet d'une modification et qu'en réalité, elles sont changées par les fonctionnaires du Parlement de concert avec les rédacteurs des lois. Il conclut cependant, à la p. 10:

[TRADUCTION] Donc, si la jurisprudence est ambiguë et s'il est possible de trancher la question dans un sens ou dans l'autre, je ne vois pas de mal à tenir compte de

h toutes ces choses à condition d'être conscient qu'elles ne peuvent avoir la même valeur que les termes mêmes de la Loi. La ponctuation peut faciliter jusqu'à un certain point l'interprétation. Une rubrique doit indiquer la portée des articles qui la suivent, mais il y a toujours une possibilité que la portée de l'un de ces articles ait été élargie par voie de modification.

i Lord Hodson fait observer, à la p. 12:

[TRADUCTION] L'interprétation de l'article pertinent ne devrait pas dépendre en définitive de la prise en considération des rubriques même si l'on peut en tenir compte jusqu'à un certain point.

He then continued, at pp. 12-13:

I have not entered more fully into the subject of cross-headings upon which various and conflicting opinions have been expressed from time to time since the question does not arise for consideration on this appeal. I am impressed by the consideration that they are not part of the enacted words in a piece of legislation but are added by the officers of the House of Parliament before they reach the form embodied in the King's Printer's copy. I would not, therefore, give them a controlling effect.

Lord Guest, on the other hand, disregarded the whole issue of cross-headings because the statute on its original enactment contained no cross-headings, and the case before the Court fell to be decided upon the law as it stood then and not under the statute which included the cross-headings. Viscount Dilhorne concluded at p. 20 that, while one is entitled to look at cross-headings:

... the weight to be attached to them is, in my opinion, very slight and less than that which should be given to a preamble.

They are not meant to control the operation of the enacting words and it would be wrong to permit them to do so.

Schildkamp, supra, was reviewed by Talbot J. in *Lloyds Bank Ltd. v. Secretary of State for Employment*, [1979] 2 All E.R. 573, wherein he concluded at p. 577:

It would seem therefore that it is permissible to look at the cross-heading and to take it into account in considering the words of the enactment that it governs, although care must be taken not to attach more weight to it than to the words of the section, and it should not be a controlling factor in the construction of the section.

The Court in *Schildkamp, supra*, was clearly influenced by the fact that in the Parliament of the United Kingdom headings are added, in the same way as marginal notes, by the staff of Parliament, presumably including draftsmen and printers, and are not the subject of debate in the Houses of Parliament. Consequently, headings are not necessarily before members of Parliament when approval of the bill is given. We have no such problem here. At the time of the resolution adopted by the

Il poursuit, aux pp. 12 et 13:

[TRADUCTION] Je n'ai pas analysé plus avant la question des rubriques à propos de laquelle on a, à l'occasion, exprimé des avis contradictoires puisque la question ne se pose pas dans le présent appel. Je suis frappé par le fait qu'elles ne font pas partie du texte adopté dans une loi, mais sont ajoutées par les fonctionnaires du Parlement avant de prendre la forme qu'elles ont dans le texte de l'imprimeur du Roi. Je ne leur prêterai donc pas un effet déterminant.

D'autre part, lord Guest a ignoré complètement la question des rubriques parce que le texte de la loi, dans sa version originale, n'en comportait aucune et que l'affaire soumise à la cour devait être tranchée selon le texte de loi qui existait à l'époque et non selon la loi qui comportait les rubriques. Le vicomte Dilhorne a conclu, à la p. 20, que bien qu'on ait le droit de prendre connaissance des rubriques:

[TRADUCTION] ... l'importance qu'on doit leur accorder est, à mon avis, très faible et moindre que celle qu'on doit accorder à un préambule.

Elles ne visent pas à déterminer la portée des termes de la Loi et ce serait une erreur de les laisser le faire.

f Dans *Lloyds Bank Ltd. v. Secretary of State for Employment*, [1979] 2 All E.R. 573, le juge Talbot a analysé l'arrêt *Schildkamp*, précité, et il a conclu, à la p. 577:

[TRADUCTION] Il semblerait donc qu'il est permis de prendre connaissance d'une rubrique et d'en tenir compte pour analyser le texte de la loi qu'elle régit, quoiqu'il faille prendre garde de ne pas lui accorder plus d'importance qu'au texte même de l'article et ne pas en faire un facteur déterminant dans l'interprétation de l'article.

Dans l'arrêt *Schildkamp*, précité, la cour a nettement été influencée par le fait qu'au Parlement du Royaume-Uni les rubriques sont ajoutées, de la même manière que les notes marginales, par le personnel du Parlement, y compris probablement les rédacteurs et les imprimeurs, et qu'elles ne font pas l'objet de débats dans les Chambres du Parlement. En conséquence, les députés n'ont pas nécessairement connaissance des rubriques au moment de l'approbation d'un projet de loi. Nous n'avons

Canadian Parliament, and again when the Act was enacted in the United Kingdom Parliament, the *Charter of Rights* included the heading "Mobility Rights" over s. 6.

The United States Supreme Court considered the relevance of headings in the construction of a statute in *Brotherhood of Railroad Trainmen v. Baltimore & O.R. Co.*, 67 S.Ct. 1387 (1947). In that case, the statute in question included a heading which indicated a rather limited procedural application for the provision before the Court. As in the case of *Jackson, supra*, however, a crucial subsection was added to the statute sometime after the statute was adopted with the heading in question already in it. At the time of the initial adoption, the section had only five subparagraphs. In its condition before the Court in the *Brotherhood* case, there were twelve subparagraphs, and the critical one, number 11, bore no relationship to the initial five. The former referred to procedure before the Interstate Commerce Commission, and the latter contemplated proceedings at large. Furthermore, the Committee of Congress, in processing the bill, recognized that certain of the additional provisions of the section dealt with "something more than might be indicated by the [original] heading". The Court disregarded the heading in interpreting the section and subsection in question. Murphy J., writing the opinion for the Court, stated at p. 1392:

Where the text is complicated and prolific, headings and titles can do no more than indicate the provisions in a most general manner; . . . Factors of this type have led to the wise rule that the title of a statute and the heading of a section cannot limit the plain meaning of the text.

The author Driedger, in his text, *supra*, concludes at p. 138:

Headings, like marginal notes, are also included in the body of a statute but are not a grammatical part of the enacted words. However, they have a higher status than marginal notes.

pas ce problème en l'espèce. Au moment de l'adoption de la résolution par le Parlement canadien et de l'adoption de la Loi par le Parlement du Royaume-Uni, la *Charte des droits* comportait la rubrique «Liberté de circulation et d'établissement» au dessus de l'art. 6.

La Cour suprême des États-Unis a étudié la pertinence des rubriques dans l'interprétation d'une loi dans l'arrêt *Brotherhood of Railroad Trainmen v. Baltimore & O.R. Co.*, 67 S.Ct. 1387 (1947). Dans cette affaire, la loi en cause comportait une rubrique qui annonçait une application plutôt limitée, sur le plan de la procédure, de la disposition soumise à la cour. Toutefois, comme dans l'affaire *Jackson*, précitée, on avait ajouté un paragraphe capital quelque temps après l'adoption de la loi qui comportait déjà la rubrique en cause. Au moment de l'adoption initiale de la loi, l'article ne comportait que cinq paragraphes. Tel qu'il se présentait au moment où l'affaire *Brotherhood* a été soumise à la cour, l'article comportait douze paragraphes et le paragraphe en cause, qui portait le numéro 11, n'avait aucun rapport avec les cinq paragraphes initiaux. Les premiers portaient sur la procédure à suivre devant l'Interstate Commerce Commission et le dernier visait les procédures en général. De plus le comité du Congrès a reconnu, en examinant le projet de loi, que certaines des dispositions additionnelles de l'article portaient sur [TRADUCTION] «quelque chose de plus que ce qui était annoncé par la rubrique [originale]». La cour n'a pas tenu compte de la rubrique en interprétant l'article et le paragraphe en cause. Le juge Murphy, qui a rédigé les motifs de la cour, affirme, à la p. 1392:

[TRADUCTION] Lorsque le texte est complexe et prolix, les rubriques et les titres peuvent simplement servir à annoncer les dispositions de façon très générale; . . . Les facteurs de ce genre ont amené la règle de prudence que le titre d'une loi et la rubrique d'un article ne peuvent restreindre le sens ordinaire du texte.

M. Driedger, dans son ouvrage précité, conclut, à la p. 138:

[TRADUCTION] Les rubriques, tout comme les notes marginales, sont également ajoutées au texte d'une loi, mais elles ne font pas grammaticalement partie du texte adopté. Elles ont cependant plus d'importance que les notes marginales.

The author goes on to conclude, at p. 147:

If, however, the object of the statute cannot be clearly deduced from its terms, then this "minor evidence" becomes more important and may provide sufficient evidence to tip the balance. It is submitted here that it is not correct to say that non-literary context may be considered only if there is doubt about the meaning of words; it is more realistic to say that if the enacting words do not clearly show the object of the statute, then it is permissible to look at the non-literary context in order to find the object.

The question of the role of the heading in the interpretation of statutes appears to be open. The same must, of course, be true where the Court is engaged in the analysis of a constitutional provision. Here we have a charter of individual rights incorporated in the broader expanse of the Constitution. The *Charter*, from its first introduction into the constitutional process, included many headings including the heading now in question. "Mobility Rights" precedes but a single section with only four subparagraphs. It is quite unlike the section under consideration by the United States Court in *Brotherhood, supra*. It may have been intended by the various adopting authorities that such a document would be required to be read and interpreted by the populace generally, and not just by those engaged in the law. It may be that headings were adapted to make for easy reference to a very important document consisting of thirty-four separate provisions, most of which are of independent significance. It can be safely concluded that the *Charter of Rights* will be read by more members of the Canadian community than any other part of the *Constitution Acts, 1867 to 1982*. It is clear that these headings were systematically and deliberately included as an integral part of the *Charter* for whatever purpose. At the very minimum, the Court must take them into consideration when engaged in the process of discerning the meaning and application of the provisions of the *Charter*. The extent of the influence of a heading in this process will depend upon many factors including (but the list is not intended to be all-embracing) the degree of difficulty by reason of ambiguity or obscurity in construing the section; the length and complexity of the provision; the apparent homogeneity of the provision appearing under the

L'auteur conclut plus loin, à la p. 147:

[TRADUCTION] Si toutefois le texte de la loi ne permet pas d'en extraire clairement l'objet, alors cette «preuve moindre» acquiert plus d'importance et peut avoir suffisamment de poids pour faire pencher la balance. On prétend ici qu'il est incorrect d'affirmer qu'on ne peut avoir recours au contexte non immédiat que s'il existe un doute sur le sens des mots; il est plus exact de dire que si les mots de la loi ne manifestent pas clairement son objet, il est alors permis de faire appel au contexte non immédiat pour en trouver l'objet.

La question du rôle de la rubrique dans l'interprétation des lois paraît non résolue. La même situation prévaut, cela va de soi, lorsque la Cour doit procéder à l'analyse d'une disposition constitutionnelle. Nous sommes en présence d'une charte des droits de la personne encastrée dans l'ensemble plus vaste qu'est la Constitution. Dès sa première apparition dans le processus constitutionnel, la *Charte* comportait plusieurs rubriques dont celle en l'espèce. La rubrique «Liberté de circulation et d'établissement» précède un seul article subdivisé en quatre paragraphes. Cela est tout à fait différent de l'article étudié par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Brotherhood*, précité. Les différents législateurs peuvent bien avoir voulu qu'un tel document soit lu et interprété par le public en général, et non seulement par les juristes. Il se peut que les rubriques aient été choisies pour faciliter les renvois à un document très important qui comporte trente-quatre dispositions distinctes qui, pour la plupart, ont leur propre importance. On peut, sans crainte de se tromper, conclure que la *Charte des droits* sera lue par plus de membres de la société canadienne que toute autre partie des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*. Il est manifeste que, quel qu'en soit le but, ces rubriques ont été ajoutées de façon systématique et délibérée de manière à faire partie intégrante de la *Charte*. La Cour doit, à tout le moins, en tenir compte pour déterminer le sens et l'application des dispositions de la *Charte*. L'influence qu'aura une rubrique sur ce processus dépendra de plusieurs facteurs dont (sans que cette énumération se veuille exhaustive) 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'emploi

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 headlined provision. Heterogeneous rights will be less likely shepherded by a heading than a homogeneous group of rights.

At a minimum the heading must be examined and some attempt made to discern the intent of the makers of the document from the language of the heading. It is at best one step in the constitutional interpretation process. It is difficult to foresee a situation where the heading will be of controlling importance. It is, on the other hand, almost as difficult to contemplate a situation where the heading could be cursorily rejected although, in some situations, such as in the case of "Legal Rights" which in the *Charter* is at the head of eight disparate sections, the heading will likely be seen as being only an announcement of the obvious.

For the purpose of examining the meaning of the two paragraphs of s. 6(2), I conclude that an attempt must be made to bring about a reconciliation of the heading with the section introduced by it. If, however, it becomes apparent that the section when read as a whole is clear and without ambiguity, the heading will not operate to change that clear and unambiguous meaning. Even in that midway position, a court should not, by the adoption of a technical rule of construction, shut itself off from whatever small assistance might be gathered from an examination of the heading as part of the entire constitutional document. This general approach I take to be consonant with the thinking expressed in the Canadian, British and United States authorities and texts discussed above.

I return, therefore, to the words of the section itself. "Mobility Rights" has a common meaning until one attempts to seek its outer limits. In a constitutional document relating to personal rights and freedoms, the expression "Mobility Rights" must mean rights of the person to move about, within and outside the national boundaries. Sub-section (1), for example, refers to a citizen's right to leave and return to Canada. Subsection 3(a)

de termes génériques dans la rubrique, la présence ou l'absence d'un ensemble de rubriques qui semblent séparer les divers 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. Des droits disparates paraîtront moins bien regroupés par une rubrique qu'un ensemble de droits homogène.

b Il faut à tout le moins examiner la rubrique et, à partir de son texte, tenter de discerner l'intention des rédacteurs du document. Cela constitue tout au plus une étape dans le processus d'interprétation constitutionnelle. Il est difficile de prévoir une situation où la rubrique aura une importance déterminante. D'autre part, il est presque aussi difficile de concevoir une situation où l'on pourrait écarter rapidement la rubrique même si, dans certains cas, comme celui de la rubrique «Garanties juridiques» qui, dans la *Charte*, est suivie de huit articles disparates, on considérera vraisemblablement la rubrique comme une simple annonce de l'évidence même.

e Pour les fins de l'analyse du sens des deux alinéas du par. 6(2), je conclus qu'il faut tenter de concilier la rubrique avec l'article qu'elle précède. Si toutefois il devient évident que, dans l'ensemble, l'article est clair et ne comporte pas d'ambiguïté, la rubrique n'aura pas pour effet de modifier ce sens clair et précis. Même dans cette situation intermédiaire, une cour ne doit pas, en adoptant une règle formaliste d'interprétation, se priver de l'avantage qu'elle peut tirer, si mince soit-il, de l'analyse de la rubrique en tant que partie de l'ensemble du document constitutionnel. J'adopte cette attitude générale que j'estime conforme à l'avis exprimé dans la jurisprudence et la doctrine canadiennes, britanniques et américaines examinées plus haut.

i Je reviens donc aux mots de l'article lui-même. «Liberté de circulation et d'établissement» a un sens ordinaire jusqu'à ce qu'on tente de le délimiter. Dans un texte constitutionnel relatif aux droits et libertés de la personne, l'expression «Liberté de circulation et d'établissement» doit s'entendre des droits d'une personne de se déplacer à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Le paragraphe (1) mentionne, par exemple, le droit d'un

makes reference to the exclusion of provincial laws which discriminate between persons on the basis of past or present provincial residence; and para. (b) of subs. (3) permits the application of provincial laws which impose reasonable residency qualifications for the receipt of social services. Subsection (4) either relates to mobility of people within the country or it simply clarifies subs. (3) which does relate to mobility and subs. (2) whose relationship to mobility we must determine. Thus subs. (4) is neutral as regards the clarification of subs. (2) by reason of the presence of the heading "Mobility Rights".

I return to subs. (2) itself. Paragraph (a) is pure mobility. It speaks of moving to any province and of residing in any province. If (b) is caught up with (a), it is likewise a mobility provision. If it is separate when properly construed, then it may, as the respondent urges, be a "right to work" clause without reference to movement as a prerequisite or otherwise. The presence of the conjunction "and" in the English version is not sufficient, in my view, to link (a) to (b) so as to create a single right. Conversely, the absence of the conjunctive link in the French language version is not sufficient to separate the two clauses completely. In the first alternative interpretation, *supra*, if only one right is created by subs. (2), then a division into paras. (a) and (b) is superfluous. Moreover, this suggested interpretation of s. 6(2) is inconsistent with s. 6(3) which subjects the "rights specified in subsection (2)" to certain limitations. (Emphasis added.)

In the second alternative meaning, *supra*, the complete isolation of the two paras. (a) and (b), which is necessary to create a free standing "right to work" provision out of para. (b), fails to account for the presence of the phrase "in any province" in para. (b). That clause, subject to one further consideration, would announce such a right if these words were omitted. Such a reading out of the

citoyen d'entrer au Canada et d'en sortir. L'alinéa (3)a) parle de l'exclusion des lois provinciales qui établissent des distinctions entre les personnes fondées sur la province de résidence antérieure ou actuelle et l'al. (3)b) permet l'application des lois provinciales qui imposent de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux. Le paragraphe (4) a trait à la liberté des personnes de se déplacer et de s'établir à l'intérieur du pays, ou il clarifie simplement le par. (3) qui, lui, a trait à la liberté de se déplacer et de s'établir et le par. (2) dont le rapport avec cette liberté reste à déterminer. Donc le paragraphe (4) est neutre pour ce qui est de clarifier le par. (2) à cause de la présence de la rubrique «Liberté de circulation et d'établissement».

Je reviens au par. (2) lui-même. L'alinéa a) a vraiment trait à la liberté de circulation et d'établissement. Il parle de se déplacer dans tout le pays et d'établir sa résidence dans toute province. Si l'al. b) est lié à l'al. a), il constitue lui aussi une disposition relative à la liberté de circulation et d'établissement. Si, selon une interprétation correcte, il en est distinct, il peut constituer, comme l'intimé le soutient, une clause de «droit au travail» sans qu'il soit question de déplacement comme condition préalable ou autre. La présence de la conjonction «*and*» dans le texte anglais ne suffit pas, à mon sens, à relier l'al. a) à l'al. b) de manière à créer un seul droit. Inversement, l'absence de conjonction dans le texte français ne suffit pas à séparer les deux alinéas complètement. Selon la première interprétation susmentionnée, si le par. (2) crée un seul droit, alors la division en al. a) et b) est superflue. De plus, cette façon d'interpréter le par. 6(2) est incompatible avec le par. 6(3) qui assujettit les «droits mentionnés au paragraphe (2)» à certaines restrictions. (C'est moi qui souligne.)

Suivant l'autre interprétation mentionnée ci-dessus, la séparation totale des al. a) et b), à laquelle il faut procéder pour extraire de l'al. b) une clause distincte de «droit au travail», ne tient pas compte de la présence de l'expression «dans toute province» à l'al. b). Sous réserve d'une autre considération, cet alinéa créerait un tel droit si cette expression ne s'y trouvait pas. Interpréter l'al. b) comme si

phrase "in any province" from para. (b) creates a result verging on the absurd. Paragraph (b) would, alone amongst its neighbours, be out of context under the heading "Mobility Rights". While that heading is not of controlling interest and importance, it nonetheless must have a taint of relevancy. Perhaps its relevance is limited to the elimination of a meaning which, in a range of two possible interpretations, is out of sympathy with the clear meaning of the heading itself. In the interpretative result urged by the respondent, para. (b) would be a provision of singular impact and one most unlikely to be inserted as a subparagraph to a provision dealing with the movement of people. Furthermore, it would simply proclaim the historic and the obvious in the case of a Canadian citizen, and would result in the constitutional freezing of the classification of "permanent resident" which was only recently introduced into the federal immigration statute. If para. (b) were reduced by the deletion of the phrase "in any province", then the citizen or permanent resident would not have a clear and unambiguous right to commute across a provincial boundary to engage in regular work. It should be noted that the qualifying words "in any province" are not employed elsewhere in the *Charter*, and should not be lightly discarded from s. 6(2). No such limiting circumstance occurs, for example, in s. 2(d), or in s. 8.

It is reasonable to conclude, therefore, that s. 6(2)(b) should not be read in isolation from the nature and character of the rights granted in subs. (1) and subs. (2)(a). Indeed, the repeated appearance of the expression "in any province" in each of the subprovisions of subs. (2) would appear to make relevant the heading "Mobility Rights". The phrase "in any province" would appear to be one more link between the heading and the rights granted in subs. (2) read as a whole. Nor should s. 6(2) be construed as a discrete section entirely separate from s. 6(3). As I have already mentioned, s. 6(3) refers to the "rights", plural, granted in s. 6(2) and provides an exception to the paramountcy of those rights. In my opinion, s. 6(3)(a) further evinces the intention to guarantee the opportunity to move freely within Canada unimpeded by laws that "discriminate . . . primari-

l'expression «dans toute province» ne s'y trouvait pas entraîne un résultat qui frôle l'absurde. L'alinéa b) serait, parmi ceux qui l'entourent, hors contexte sous la rubrique «Liberté de circulation et d'établissement». Bien que cette rubrique ne soit pas d'une importance déterminante, elle doit quand même avoir un minimum de pertinence. Sa pertinence se limite peut-être à écarter un sens qui, parmi deux interprétations possibles, ne concorde pas avec le sens clair de la rubrique elle-même. L'interprétation proposée par l'intimé ferait de l'al. b) une disposition qui aurait un effet particulier et serait fort peu susceptible d'être insérée comme alinéa d'une disposition qui a trait au déplacement des gens. En outre, il aurait simplement pour effet de proclamer un droit historique et évident dans le cas des citoyens canadiens et il entraînerait le gel constitutionnel de la catégorie de «résident permanent» qui n'est apparue que récemment dans la loi fédérale sur l'immigration. Si on retranchait de l'al. b) l'expression «dans toute province», le citoyen ou le résident permanent n'aurait pas un droit clair et précis de traverser une frontière provinciale pour exercer un emploi régulier. Il y a lieu d'observer que l'expression restrictive «dans toute province» ne revient nulle part ailleurs dans la *Charte* et qu'il ne faudrait pas la supprimer à la légère du par. 6(2). Cette condition limitative ne se retrouve pas, par exemple, à l'al. (2)d) ou à l'art. 8.

Il est donc raisonnable de conclure que l'al. 6(2)b) ne doit pas s'interpréter indépendamment de la nature des droits conférés au par. (1) et à l'al. (2)a). En réalité, la répétition de l'expression «dans toute province» dans chacun des alinéas du par. (2) semblerait justifier la rubrique «Liberté de circulation et d'établissement». L'expression «dans toute province» semblerait constituer un lien supplémentaire entre la rubrique et les droits accordés par le par. (2) dans son ensemble. Il ne faut pas non plus interpréter le par. 6(2) comme une disposition distincte, complètement séparée du par. 6(3). Comme je l'ai déjà mentionné, le par. 6(3) parle de «droits», au pluriel, accordés par le par. 6(2) et établit une exception à la prépondérance de ces droits. À mon avis, l'al. 6(3)a) démontre encore mieux l'intention de garantir la possibilité de se déplacer librement partout au Canada sans

ly on the basis of province of present or previous residence". The concluding words of s. 6(3)(a), just cited, buttress the conclusion that s. 6(2)(b) is directed towards "mobility rights", and was not intended to establish a free standing right to work. Reading s. 6(2)(b) in light of the exceptions set out in s. 6(3)(a) also explains why the words "in any province" are used: citizens and permanent residents have the right, under s. 6(2)(b), to earn a living in any province subject to the laws and practices of "general application" in that province which do not discriminate primarily on the basis of provincial residency.

There are many considerations which lead one to adopt the third interpretation of para. (b), *supra*. Paragraph (b) is thereby accorded a meaning consistent with the heading of s. 6. The transprovincial border commuter is accorded the right to work under (b) without the need of establishing residence in the province of employment in exercise of the right under para. (a). There is a separation of function and purpose between (a) and (b), and the need for separate clauses is demonstrated. The presence of s. 6(3)(a), already discussed, is another supporting consideration.

This interpretation finds some support in a judgment of Mr. Justice Arnup below where he says at p. 492:

It is a clause intended to prevent the erection by any province of barriers established to keep out persons from another province seeking to enter its work force as part of a provincial policy to establish or preserve a preference for its own residents. The permanent resident who goes to another province has a right to pursue the gaining of a livelihood there, whether that person is a lawyer or a class "A" mechanic

Shortly thereafter in his reasons, His Lordship stated:

In my view, the right is a right not to have provincial barriers thrown up against one who wants to work He is not faced with a provincial barrier preventing him,

être gêné par des lois qui «établissent [des] distinction[s] . . . fondée[s] principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle». Les derniers mots de l'al. 6(3)a), que je viens tout juste à de citer, étayent la conclusion que l'al. 6(2)b) vise la «liberté de circulation et d'établissement» et non pas à établir un droit distinct au travail. L'interprétation de l'al. 6(2)b) en fonction des exceptions énoncées à l'al. 6(3)a) permet également d'expliquer pourquoi les mots «dans toute province» sont utilisés: en vertu de l'al. 6(2)b), les citoyens et les résidents permanents ont le droit de gagner leur vie dans toute province, mais ce droit est subordonné aux lois et usages «d'application générale» dans cette province qui n'établissent aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence.

Plusieurs considérations militent en faveur de la troisième interprétation de l'al. b) précitée. Cette interprétation a pour effet de donner à l'al. b) un sens compatible avec la rubrique de l'art. 6. Celui qui traverse une frontière interprovinciale pour se rendre à son travail a, en vertu de l'al. b), le droit de travailler sans avoir à établir sa résidence dans la province où il travaille, en application du droit conféré par l'al. a). Il y a une distinction de rôle et d'objet entre les al. a) et b) et la nécessité de dispositions distinctes se trouve démontrée. La présence de l'al. 6(3)a), déjà analysé, est une autre considération en faveur de cette interprétation.

Cette interprétation trouve un certain appui dans les motifs du juge Arnup de la Cour d'appel où il affirme, à la p. 492:

[TRADUCTION] Il s'agit d'une disposition qui vise à empêcher toute province d'établir des barrières qui interdiraient aux personnes d'une autre province de joindre sa main-d'œuvre, dans le cadre d'une politique visant à favoriser ses propres résidents. Le résident permanent qui se rend dans une autre province a le droit d'y gagner sa vie qu'il soit avocat ou mécanicien de classe «A»

Un peu plus loin dans ses motifs, Sa Seigneurie affirme:

[TRADUCTION] À mon avis, ce droit est, pour quiconque veut travailler, celui de ne pas se voir imposer des barrières provinciales. . . . Il ne lui est pas imposé de

a permanent resident of Canada, from moving freely within Canada to pursue the gaining of a livelihood.

Malartic Hygrade Gold Mines Ltd. v. The Queen in Right of Quebec, [1982] C.S. 1147, 142 D.L.R. (3d) 512, a judgment of Deschênes C.J., is also instructive. The Chief Justice was there faced with determining the meaning and extent of s. 6(2)(b) in relation to the asserted right of a member of the bar of Ontario to participate in a judicial proceeding in Quebec without a licence or permit from the Barreau du Québec under the Quebec statute. With reference to para. (b), the Chief Justice said:

[TRANSLATION *] The purpose of this provision is undoubtedly to give Canadian citizenship its true meaning and to prevent artificial barriers from being erected between the provinces.

and later in his reasons adds, in connection with s. 6:

[TRANSLATION *] In principle the *Charter* thus intends to ensure interprovincial mobility.

The principal thrust of the judgment of the Chief Justice is, however, subs. 6(3) with which we are only tangentially concerned.

The conclusion as to the meaning and purpose of s. 6(2)(b) finds further support in the writings of all the authors whose works were brought to the attention of the Court: see *Mobility Rights under the Charter*, Professor John Laskin, (1982), 4 Supreme Court L.R. 89 at pp. 97-98; *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Tarnopolsky and Beaudoin, eds., 1982, in particular Pierre Blanche, "The Mobility Rights", at p. 247; *Canada Act 1982, Annotated*, Peter Hogg, at p. 25.

Much argument by all counsel was devoted to the history of s. 6 as the *Charter of Rights* was developed and incorporated into the constitutional process, culminating in the Resolution of the Parliament of Canada passed in 1981. Presentations

* The foregoing is taken from the English version of the judgment as found in (1982), 142 D.L.R. (3d) 512, at pp. 520-21. The translation is obviously different than that included in the judgments of the majority and the dissent below in the Court of Appeal but the essential meaning is the same.

barrières provinciales qui l'empêchent, à titre de résident permanent au Canada, de se déplacer librement partout au Canada dans le but de gagner sa vie.

^a La décision rendue par le juge en chef Deschênes dans *Malartic Hygrade Gold Mines Ltd. c. La Reine du chef du Québec*, [1982] C.S. 1147, 142 D.L.R. (3d) 512, est aussi instructive. Le Juge en chef avait à déterminer le sens et la portée de l'al.

^b 6(2)(b) quant à la revendication du droit d'un avocat de l'Ontario d'agir dans une procédure judiciaire au Québec sans avoir obtenu un permis ou une licence du barreau du Québec conformément à la loi québécoise. Le Juge en chef dit à ^c propos de l'al. b):

Cette disposition vise sans doute à donner à la citoyenneté canadienne son sens véritable et à prévenir l'érection de murailles artificielles entre les provinces.

^d Il ajoute plus loin, quant à l'art. 6:

En principe la *Charte* veut donc assurer la mobilité interprovinciale.

^e L'objet principal de la décision du Juge en chef est toutefois le par. 6(3) qui ne nous intéresse que de façon indirecte.

^f Cette conclusion quant au sens et à l'objet de l'al. 6(2)(b) se trouve également étayée par les écrits de tous les auteurs dont les ouvrages ont été portés à l'attention de la Cour: voir *Mobility Rights under the Charter*, professeur John Laskin, (1982), 4 Supreme Court L.R. 89, aux pp. 97 et 98; *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 1982, Tarnopolsky et Beaudoin, éditeurs, plus particulièrement Pierre Blanche, «The Mobility

^g Rights», à la p. 247; *Canada Act 1982, Annotated*, Peter Hogg, à la p. 25.

Tous les avocats ont fait porter une bonne partie de leur argumentation sur l'historique de l'art. 6 ⁱ au cours de l'élaboration de la *Charte des droits* et de son incorporation dans le processus constitutionnel, qui ont abouti à la résolution du Parlement

in the House of Commons in 1980-81 by the Minister of Justice of the day were cited. The Court was also referred to statements by the Premier of the Province of Quebec as they appeared in the judgment in *Malartic, supra*. Like materials were presented to and were commented on by this Court in *Re: Authority of Parliament in Relation to the Upper House* [the Senate Reference], [1980] 1 S.C.R. 54, at p. 66, where it was stated:

It is, we think, proper to consider the historical background which led to the provision which was made in the Act for the creation of the Senate as a part of the apparatus for the enactment of federal legislation. In the debates which occurred at the Quebec Conference in 1864, considerable time was occupied in discussing the provisions respecting the Senate.

The practice of broadening the scope of the record in constitutional matters before this Court began in earlier appeals: see *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; and more recently in *Re Residential Tenancies Act*, 1979, [1981] 1 S.C.R. 714. The earlier practice in constitutional fields before this Court and before the Privy Council where historical matter was excluded, has been widely disapproved in constitutional writings: see, for example, Hogg, *Constitution of Canada*, p. 97. The Court on this appeal received this historical material. I have not found it necessary to take recourse to it in construing s. 6, and therefore, I do not wish to be taken in this appeal as determining, one way or the other, the propriety in the constitutional interpretative process of the admission of such material to the record.

I conclude, for these reasons, that para. (b) of subs. (2) of s. 6 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 in para. (b)) both relate to movement into another province, either for the taking up of residence, or to work without establishing residence. Paragraph (b), therefore, does not avail Richardson of an independent constitutional right

du Canada adoptée en 1981. On a cité des déclarations faites par le ministre de la Justice de l'époque à la Chambre des communes en 1980 et 1981. On a également signalé à la Cour les déclarations du premier ministre de la province de Québec mentionnées dans la décision *Malartic* précitée. Dans le *Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute* [le *Renvoi sur le Sénat*], [1980] 1 R.C.S. 54, à la p. 66, la Cour affirme à propos de documents semblables qu'on lui a présentés:

Il convient, croyons-nous, d'examiner la situation historique qui a suscité les dispositions de l'Acte pour l'institution du Sénat comme partie du système législatif fédéral. Pendant les débats de la Conférence de Québec en 1864, beaucoup de temps a été consacré à la discussion des dispositions relatives au Sénat.

d La pratique consistant à élargir la portée du dossier dans les affaires constitutionnelles soumises à cette Cour a commencé à l'occasion de pourvois antérieurs: voir *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373 et, plus récemment, *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714. La pratique antérieure suivie en matière constitutionnelle devant cette Cour et devant le Conseil privé, en vertu de laquelle les documents historiques étaient exclus, a été largement critiquée dans les ouvrages de droit constitutionnel: voir, par exemple, Hogg, *Constitution of Canada*, p. 97. À l'occasion du présent pourvoi, la Cour a accepté ces documents historiques. Je n'ai pas jugé nécessaire d'y recourir pour interpréter l'art. 6. Par conséquent, je ne veux pas que l'on considère que ce pourvoi est déterminant, dans un sens ou dans l'autre, quant à la justesse de permettre que de tels documents soient versés au dossier dans le cadre du processus d'interprétation constitutionnelle.

i Pour ces motifs, je conclus que l'al. 6(2)b) 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 donc pas à Richardson un droit constitu-

to work as a lawyer in the province of residence so as to override the provincial legislation, the *Law Society Act*, s. 28(c), through s. 52 of the *Constitution Act, 1982*.

Having reached this conclusion, it is not necessary to examine the submissions made by all parties and interveners with reference to s. 6(3) and s. 1 of the *Charter of Rights*. Richardson has failed to demonstrate that s. 28(c) of the *Law Society Act* is inconsistent with s. 6(2)(b) of the *Charter*. Consequently, I need not determine whether the Act is nonetheless saved by s. 6(3) or s. 1 of the *Charter*.

The development of the *Charter*, as it takes its place in our constitutional law, must necessarily be a careful process. Where issues do not compel commentary on these new *Charter* provisions, none should be undertaken. There will be occasion when guidance by *obiter* or anticipation of issues will serve the Canadian community, and particularly the evolving constitutional process. On such occasions, the Court might well enlarge its reasons for judgment beyond that required to dispose of the issues raised. Such an instance might, in a small way, arise here. The appellant has, from the outset of these proceedings, relied upon s. 1 of the *Charter* as the final constitutional test supporting the validity of s. 28(c) of the *Law Society Act, supra*. To that end, a minimal record was established to demonstrate the justification of the citizenship requirement as a "reasonable limit" on the rights granted by the *Charter*. The appellant's material supporting this part of its response to the application by the respondent was the report of a committee established by the province to study professional organizations in Ontario and which report in turn incorporated the findings of an earlier commission of inquiry. The intervenor, the Federation of Law Societies of Canada, added other reports and documents concerning requirements in other professions and in other jurisdictions. Counsel for the appellant Law Society, Mr. O'Brien, very candidly admitted that because s. 1 and this very process were new to all, the record introduced by the appellant was rather slim. The originating notice which started these proceedings was one of

tionnel distinct de pratiquer le droit dans sa province de résidence qui prévaudrait sur la disposition provinciale qu'est l'al. 28c) de la *Law Society Act*, par application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Après cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'étudier les arguments soumis par toutes les parties et les intervenants à propos du par. 6(3) et de b l'art. 1 de la *Charte des droits*. Richardson n'a pas réussi à prouver que l'al. 28c) de la *Law Society Act* est incompatible avec l'al. 6(2)b) de la *Charte*. En conséquence, je n'ai pas à me prononcer sur la question de savoir si le par. 6(3) ou l'art. 1 de la c *Charte* permettent néanmoins de sauver la Loi.

L'évolution de la *Charte* dans notre droit constitutionnel doit nécessairement se faire avec prudence. Lorsque les questions soulevées n'exigent pas de commentaires sur ces nouvelles dispositions de la *Charte*, il vaut mieux ne pas en faire. Il se présentera des cas où des opinions incidentes ou l'anticipation de questions permettront d'orienter e utilement la société canadienne et plus particulièrement le processus constitutionnel en évolution. Dans ces cas, la Cour pourrait bien élargir ses motifs de jugement au delà de ce qui est nécessaire pour trancher les questions soulevées. L'espèce pourrait, jusqu'à un certain point, constituer un tel cas. Depuis le début des présentes procédures, l'appelante a invoqué l'art. 1 de la *Charte* comme critère ultime de la constitutionnalité de l'al. 28c) g de la *Law Society Act*, précitée. À cette fin, on a présenté un dossier réduit à l'essentiel de ce qui était nécessaire pour démontrer que l'exigence de la citoyenneté était justifiée en tant que «limite raisonnable» aux droits conférés par la *Charte*. Le h document soumis par l'appelante à l'appui de cette partie de sa réponse à la demande de l'intimé consiste en un rapport d'un comité créé par la province pour étudier les associations professionnelles en Ontario, lequel rapport reprend les conclusions d'une commission d'enquête antérieure. L'intervenante, la Fédération des Barreaux du Canada, a ajouté d'autres rapports et documents relatifs aux exigences imposées dans d'autres professions et d'autres provinces. L'avocat de la Law Society, M^e O'Brien, a très franchement reconnu que parce que l'art. 1 et ce processus même étaient j

the first under the *Charter*. As experience accumulates, the law profession and the courts will develop standards and practices which will enable the parties to demonstrate their position under s. 1 and the courts to decide issues arising under that provision. May it only be said here, in the cause of being helpful to those who come forward in similar proceedings, that the record on the s. 1 issue was indeed minimal, and without more, would have made it difficult for a court to determine the issue as to whether a reasonable limit on a prescribed right had been demonstrably justified. Such are the problems of the pioneer and such is the clarity of hindsight.

I therefore would allow the appeal and restore the order of Carruthers J. sitting in Chambers. The dispensing of costs in this proceeding raises unusual difficulties. Through the Court of Appeal, the respondent, Skapinker, was the only party contending the issue with the Law Society. He joined the Ontario bar in April 1983. In the meantime, Richardson was added as an intervenor on March 15, 1983 after leave to appeal to this Court had been granted. By the same order issued on April 15, 1983, the respondent, Skapinker, was "given leave to withdraw from this proceeding if so advised on the 15th day of March, 1983 . . ." Skapinker did not withdraw, and indeed, participated in the hearing of this appeal. On the other hand, Richardson did not participate in these proceedings until after this Court had granted leave to appeal in February 1983. The order granting leave to appeal to the appellant Law Society prescribed as a term thereof that the appellant pay "the costs of this Motion and the costs of the appeal in any event of the cause". The judge of first instance awarded costs against the respondent, Skapinker, if demanded. The Court of Appeal made no order as to costs.

With this most unusual background, and balancing the interests of the parties as best one

nouveaux pour tout le monde, le dossier présenté par l'appelante était plutôt mince. L'avis introductif de la présente instance est l'un des premiers produits relativement à la *Charte*. Avec l'expérience, les avocats et les tribunaux établiront des critères et des pratiques qui permettront aux parties de faire la preuve de leurs préentions relativement à l'art. 1, et aux tribunaux de trancher les questions que cette disposition pourra soulever.

b Qu'il soit simplement dit ici, dans le but d'aider ceux qui se présenteront dans des procédures analogues, que le dossier portant sur l'art. 1 était effectivement réduit à sa plus simple expression et, à défaut d'autres choses, il aurait difficilement permis à une cour de trancher la question de savoir si on avait démontré que la limite imposée à un droit garanti était raisonnable et justifiée. Ce sont là des problèmes de pionnier et tout devient clair après coup.

c Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir l'ordonnance rendue par le juge Carruthers en chambre. L'adjudication de dépens dans la présente procédure soulève des difficultés inhabituelles. Jusqu'à la Cour d'appel, l'intimé Skapinker était la seule partie à s'opposer à la Law Society. Il a été reçu au barreau de l'Ontario en avril 1983. Dans l'intervalle, Richardson a été ajouté comme intervenant le 15 mars 1983, après que l'autorisation de pourvoi devant cette Cour eut été accordée. Par la même ordonnance du 15 avril 1983, l'intimé Skapinker a été [TRADUCTION] « autorisé à se retirer du dossier à compter du 15 mars 1983, s'il le jugeait à propos . . . » Skapinker ne s'est pas retiré du dossier et a même participé à l'audition du présent pourvoi. D'autre part, Richardson n'a participé aux présentes procédures qu'après que cette Cour eut accordé l'autorisation de pourvoi en février 1983. L'ordonnance qui accorde à la Law Society appelante l'autorisation de se pourvoir est assortie de la condition que l'appelante paie [TRADUCTION] « des dépens de la présente requête et ceux du pourvoi en tout état de cause ». Le juge de première instance a accordé des dépens contre l'intimé Skapinker, si on en faisait la demande. La Cour d'appel n'a pas adjugé de dépens.

j Dans ces circonstances très inhabituelles et après avoir soupesé de mon mieux les intérêts des

can in these circumstances, I would allow costs to the respondent, Skapinker, on the motion for application for leave and in the Ontario Court of Appeal; and costs payable by the appellant to the respondent, Skapinker, and to the intervener, Richardson, on the hearing of this appeal. I would set aside the order as to costs in the court of first instance, so that in the result there would, in the hearing before Carruthers J., be no order as to costs.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Phelan, O'Brien, Shannon & Lawer, Toronto.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: R. Tassé, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Archie Campbell, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Richard F. Gosse, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Québec: Daniel Jacoby, Québec.

Solicitor for the intervener the Federation of Law Societies of Canada—Fédération des Barreaux du Canada: Fraser & Beatty, Toronto.

Solicitor for the intervener John Calvin Richardson: Harvey Berkal, Toronto.

parties, je suis d'avis d'accorder à l'intimé Skapinker les dépens de la requête en autorisation de pourvoi et ceux en Cour d'appel de l'Ontario, ainsi que les dépens payables par l'appelante à l'intimé a Skapinker et à l'intervenant Richardson quant à l'audition du présent pourvoi. Je suis d'avis d'an- nuler l'adjudication de dépens faite en première instance de sorte qu'en définitive il n'y aura pas d'adjudication de dépens à l'égard de l'audition b devant le juge Carruthers.

Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appelante: Phelan, O'Brien, c Shannon & Lawer, Toronto.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général d du Canada: R. Tassé, Ottawa.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général e de la Saskatchewan: Richard F. Gosse, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Daniel Jacoby, Québec.

Procureur de l'intervenante Federation of Law Societies of Canada—Fédération des Barreaux du Canada: Fraser & Beatty, Toronto.

Procureur de l'intervenant John Calvin Richardson: Harvey Berkal, Toronto.