

A-536-80

A-536-80

Pacific Pilotage Authority (Applicant)

v.

Kenneth Arnison and the Canadian Human Rights Commission (Respondents)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D. J.—Montreal, October 24; Ottawa, October 31, 1980.

Judicial review — Application to review and set aside a decision of Human Rights Tribunal that removal of respondent Arnison upon reaching age 50 from an employment eligibility list was discriminatory practice — Section 4(1)(a) of General Pilotage Regulations specifies minimum and maximum ages for licence applicants — Whether Tribunal erred in law in finding that s. 4(1)(a) was ultra vires on the ground that a maximum age qualification could not be considered a minimum qualification respecting age under s. 42(a) of the Pilotage Act — Application allowed — “Minimum” qualifies the word “qualifications” and not the word “age”, and indicates relationship of power of Governor in Council to prescribe qualifications to that of Pilotage Authority — Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 3, 7, 10, 14(b) — General Pilotage Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1263, s. 4(1)(a) — Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 14(1)(f),(g), 42(a) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

William O'M. Forbes for applicant.
Allan E. Black for respondent Kenneth Arnison.
Russell G. Juriansz for respondent Canadian Human Rights Commission.

SOLICITORS:

Owen, Bird, Vancouver, for applicant.
McTaggart, Ellis & Company, Vancouver, for respondent Kenneth Arnison.
Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for respondent Canadian Human Rights Commission.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of a Human Rights

L'Administration de pilotage du Pacifique (Requérante)

a c.

Kenneth Arnison et la Commission canadienne des droits de la personne (Intimés)

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, 24 octobre; Ottawa, 31 octobre 1980.

Examen judiciaire — Demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle un tribunal des droits de la personne a déclaré que le fait de rayer de la liste d'admissibilité établie pour fins d'emploi le nom de l'intimé Arnison, au moment où ce dernier a atteint l'âge de 50 ans, constituait un acte discriminatoire — L'art. 4(1)a du Règlement général sur le pilotage fixe un âge minimum et un âge maximum comme condition à remplir de la part des candidats à un brevet — Il y avait à déterminer si c'est à tort que le tribunal a décidé que l'art. 4(1)a était ultra vires au motif qu'un âge maximal ne pouvait être considéré comme une condition minimale quant à l'âge, au sens de l'art. 42a) de la Loi sur le pilotage — Requête accueillie — Le mot «minimales» qualifie le mot «conditions» et non le mot «âge», et montre la relation entre le pouvoir du gouverneur en conseil d'imposer des conditions et celui d'une Administration de pilotage — Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, c. 33, art. 3, 7, 10, 14b) — Règlement général sur le pilotage, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1263, art. 4(1)a) — Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 14(1)f,g), 42a) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

f

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

William O'M. Forbes pour la requérante.
Allan E. Black pour l'intimé Kenneth Arnison.
Russell G. Juriansz pour l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne.

PROCUREURS:

Owen, Bird, Vancouver, pour la requérante.
McTaggart, Ellis & Company, Vancouver, pour l'intimé Kenneth Arnison.
La Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE LE DAIN: Il y a requête fondée sur l'article 28 en révision et en annulation d'une

Tribunal appointed under section 39 of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, to inquire into a complaint of discriminatory practice. In its decision dated July 28, 1980 the Tribunal found that the removal of the respondent Captain Arnison, upon his attaining the age of 50, from the eligibility list maintained by the applicant for the employment of pilots was a discriminatory practice within the meaning of the Act and ordered that he be restored to his former position on the list.

It is conceded that the action taken by Pacific Pilotage Authority amounted to a refusal to employ within the meaning of section 7 of the Act or the application of a policy in relation to employment within the meaning of section 10. These provisions read as follows:

7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,
- (a) to refuse to employ or continue to employ any individual, or
 - (b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee,

on a prohibited ground of discrimination.

10. It is a discriminatory practice for an employer or an employee organization

- (a) to establish or pursue a policy or practice, or
- (b) to enter into an agreement affecting recruitment, referral, hiring, promotion, training, apprenticeship, transfer or any other matter relating to employment or prospective employment,

that deprives or tends to deprive an individual or class of individuals of any employment opportunities on a prohibited ground of discrimination.

Section 3 of the Act defines prohibited grounds of discrimination as follows:

3. For all purposes of this Act, race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, conviction for which a pardon has been granted and, in matters related to employment, physical handicap, are prohibited grounds of discrimination.

The position adopted by Pacific Pilotage Authority is that it was required by law to take the action it did, specifically by section 4(1)(a) of the *General Pilotage Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1263, which reads as follows:

décision d'un tribunal des droits de la personne constitué en vertu de l'article 39 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-1977, c. 33, et chargé d'examiner une plainte d'acte discriminatoire. Dans sa décision rendue le 28 juillet 1980, le tribunal a statué que le fait de rayer de la liste d'admissibilité tenue par la requérante pour fins d'emploi des pilotes, le nom du capitaine Arnison, intimé à l'instance, au moment où ce dernier a atteint l'âge de 50 ans, constituait un acte discriminatoire en vertu de la Loi et a ordonné sa réinscription sur la liste à son rang antérieur.

Il n'est pas contesté que le geste de l'Administration de pilotage du Pacifique équivaut à un refus d'employer quelqu'un au sens de l'article 7 de la Loi ou à l'application d'une ligne de conduite en matière d'emploi au sens de l'article 10. Ces dispositions sont ainsi conçues:

7. Constitue un acte discriminatoire le fait
- a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu, ou
 - b) de défavoriser un employé,

directement ou indirectement, pour un motif de distinction illicite.

10. Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur ou l'association d'employés

- a) de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite, ou
- b) de conclure des ententes, touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel

pour un motif de distinction illicite, d'une manière susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus.

L'article 3 de la Loi définit ainsi les motifs de distinction illicite:

3. Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille ou l'état de personne graciée et, en matière d'emploi, sur un handicap physique.

L'Administration de pilotage du Pacifique soutient que la loi, et plus précisément l'article 4(1)(a) du *Règlement général sur le pilotage*, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1263, l'obligeait à faire ce qu'elle a fait. Ledit article 4(1)(a) est ainsi rédigé:

4. (1) Every applicant for a licence shall be
 (a) not less than 23 years of age and not more than 50 years of age; . . .

The Authority relies on section 14(b) of the *Canadian Human Rights Act*, which reads:

14. It is not a discriminatory practice if

(b) employment of an individual is refused or terminated because that individual

- (i) has not reached the minimum age, or
- (ii) has reached the maximum age

that applies to that employment by law or under regulations, which may be made by the Governor in Council for the purposes of this paragraph;

The Tribunal held that section 4(1)(a) of the *General Pilotage Regulations* was *ultra vires* in so far as it purported to fix a maximum, as well as a minimum, age as a qualification that must be possessed by an applicant for a licence. The Authority did not, in argument before this Court, challenge the jurisdiction of the Tribunal to rule on the validity of the *General Pilotage Regulations*, but it contended that its conclusion on the question of validity was wrong in law.

Section 4(1)(a) of the *General Pilotage Regulations* was adopted by the Governor in Council pursuant to section 42(a) of the *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52, which reads as follows:

42. The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing for any region or part thereof the minimum qualifications respecting the navigational certificates, experience at sea, age and health of an applicant that an applicant shall meet before he is issued a licence or pilotage certificate;

The question of validity turns on the sense in which the word "minimum" is used in section 42(a). The Tribunal took the view that a maximum age could not be a minimum qualification respecting age within the meaning of the section. In my opinion it was wrong. The word "minimum" qualifies the word "qualifications" and not the word "age", and the sense in which the expression "minimum qualifications" is used in section 42(a) is to be seen in section 14(1)(f) of the Act where the expression is first used to distinguish the qualifications prescribed by the Governor in Council from those which may be prescribed by a

4. (1) Tout candidat à un brevet de pilote doit
 a) avoir au moins 23 ans et au plus 50 ans; . . .

L'Administration invoque l'article 14b) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui est ainsi libellé:

14. Ne constituent pas des actes discriminatoires

b) le fait de refuser ou de cesser d'employer un individu

- (i) qui n'a pas atteint l'âge minimal, ou
- (ii) qui a atteint l'âge maximal

prévu pour l'emploi en question par la loi ou par les règlements que peut établir le gouverneur en conseil pour l'application du présent alinéa;

Le tribunal a statué que l'article 4(1)a) du *Règlement général sur le pilotage* était *ultra vires* lorsqu'il fixait un âge minimum et un âge maximum comme condition à remplir de la part des candidats à un brevet. L'Administration n'a pas contesté, lors des plaidoiries en cette Cour, la compétence du tribunal pour se prononcer sur la validité du *Règlement général sur le pilotage*, mais elle a soutenu que la conclusion à laquelle le tribunal en était arrivé quant à la validité dudit *Règlement* n'était pas fondée en droit.

L'article 4(1)a) du *Règlement général sur le pilotage* a été adopté par le gouverneur en conseil en application de l'article 42a) de la *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52, qui est ainsi rédigé:

42. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) prescrivant pour toute région ou partie de région les conditions minimales que doit remplir un requérant quant aux certificats de navigation, aux états de service en mer, à l'âge et à l'état de santé, avant de pouvoir obtenir un brevet ou un certificat de pilotage;

La question de validité tient au sens qu'a le mot «minimales» à l'article 42a). Le tribunal a estimé qu'un âge maximal n'était pas une condition minimale quant à l'âge au sens de cet article. A mon avis il est dans l'erreur. Le mot «minimales» qualifie le mot «conditions» et non le mot «âge», et le sens dans lequel l'expression «conditions minimales» est employée à l'article 42a) ressort de l'article 14(1)f) de la Loi, où l'expression est utilisée pour distinguer les conditions prescrites par le gouverneur en conseil de celles prescrites par une Administration de pilotage. L'article 14(1)f) est ainsi conçu:

Pilotage Authority. Section 14(1)(f) reads as follows:

14. (1) An Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations necessary for the attainment of its objects, including, without restricting the generality of the foregoing regulations

(f) prescribing the qualifications that a holder of any class of licence or any class of pilotage certificate shall meet, including the degree of local knowledge, skill, experience and proficiency in one or both of the official languages of Canada required in addition to the minimum qualifications prescribed by the Governor in Council under section 42;

The words "in addition to the minimum qualifications prescribed by the Governor in Council under section 42" indicate, in my opinion, that the word "minimum" is used in the sense of basic, to indicate the relationship of the power of the Governor in Council to prescribe qualifications to that of a Pilotage Authority. It is this distinction, drawn in section 14(1)(f), that indicates the reason for the use of the word "minimum" in section 42(a). Otherwise, it would have been sufficient in section 42(a) to use the word "qualifications" without a modifier, since in the absence of a power to prescribe additional or stricter qualifications the word "minimum" would add nothing to what is ordinarily conveyed by the word "qualifications."

Counsel for the respondents argued that section 14(1)(f) could not be invoked as an aid to the interpretation of the word "minimum" in section 42(a) because it speaks of the qualifications of a "holder" of a licence, whereas section 42(a) speaks of the qualifications of an "applicant" for a licence. I find this contention to be without merit because, whether or not there is a meaningful or practical distinction between the qualifications required of an applicant and those required of a holder, what is significant about the language of section 14(1)(f) is that by the words "in addition to the minimum qualifications prescribed by the Governor in Council under section 42" Parliament has indicated the sense in which the word "minimum" is used in section 42(a). In any event, the significance to be attached to the use of the word "holder" in section 14(1)(f) is far from clear in view of the terms of section 14(1)(g) which speak of the qualifications prescribed under paragraph (f) as being applicable to both a holder and an applicant. It reads:

14. (1) Une Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règlements généraux

f) prescrivant les conditions que le titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage d'une catégorie quelconque doit remplir, notamment le niveau de connaissance des lieux, de compétence, d'expérience et de connaissance de l'une des langues officielles du Canada, ou les deux, requis en sus des conditions minimales prescrites par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 42;

Les mots «en sus des conditions minimales prescrites par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 42» indiquent, selon moi, que le terme «minimales» est utilisé dans le sens de fondamentales pour montrer la relation entre le pouvoir du gouverneur en conseil d'imposer des conditions et celui d'une Administration de pilotage. C'est cette distinction, faite à l'article 14(1)(f), qui explique l'emploi du mot «minimales» à l'article 42(a). Autrement, il aurait suffi, à l'article 42(a), d'utiliser le mot «conditions» sans qualificatif puisqu'en l'absence d'un pouvoir de prescrire des conditions supplémentaires ou des conditions plus sévères, le mot «minimales» n'ajouterait rien au sens ordinaire du mot «conditions».

L'avocat des intimés soutient qu'on ne peut, pour interpréter le mot «minimales» à l'article 42(a), s'aider de l'article 14(1)(f), parce qu'il s'applique aux conditions à remplir par le «titulaire» d'un brevet alors que l'article 42(a) s'applique aux conditions à remplir par le «requérant» au brevet. Je trouve cet argument sans fondement puisque, qu'il y ait ou non de différence notable ou pratique entre les conditions imposées à un requérant au brevet et celles imposées à un titulaire de brevet, ce qui importe au sujet du libellé de l'article 14(1)(f) c'est que par les mots «en sus des conditions minimales prescrites par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 42», le législateur a indiqué le sens qu'a le mot «minimales» à l'article 42(a). De toute façon, l'importance à attribuer à l'emploi du mot «titulaire» à l'article 14(1)(f) est loin d'être claire compte tenu du fait que l'article 14(1)(g) parle des conditions prescrits en vertu de l'alinéa f) comme étant applicables aussi bien au titulaire qu'au requérant. Cet article est ainsi conçu:

14. (1) An Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations necessary for the attainment of its objects, including, without restricting the generality of the foregoing regulations

- (g) prescribing the manner for determining whether
- (i) a person who applies for a licence or pilotage certificate, or
 - (ii) a licensed pilot or holder of a pilotage certificate

meets the qualifications prescribed under paragraph (f) for the class of licence or pilotage certificate that he holds or for the issue of which he has applied, as the case may be.

Given the meaning to be attributed to the word "minimum" in section 42(a), a maximum age beyond which an applicant may not be granted a licence is a qualification respecting age within the meaning of the provision. Such a qualification, which involves the consideration of what is an appropriate age to enter the field of pilotage, is not in my opinion incompatible or in conflict with the provision of a mandatory retirement age of 65 pursuant to section 15(7) of the Act.

In the result, I am of the opinion that the removal of Captain Arnison's name from the eligibility list for the employment of pilots could not be a discriminatory practice within the meaning of the *Canadian Human Rights Act* because it amounted to a refusal to employ for a reason validly imposed by law. It was not argued before us whether, as a general principle, the provisions of the *Canadian Human Rights Act* could affect the validity or application of statutory regulations that have been otherwise validly adopted, but without expressing an opinion on that question I am satisfied that the refusal of employment in the present case is sufficiently covered by the terms of section 14(b) of the Act, which was quoted earlier in these reasons.

In view of this conclusion it is unnecessary to express an opinion on the applicant's second ground of attack: that the Tribunal erred in law in concluding that the maximum age in section 4(1)(a) of the *General Pilotage Regulations* was not based on a *bona fide* occupational requirement within the meaning of section 14(a) of the *Canadian Human Rights Act*.

I would allow the application, set aside the decision of the Tribunal and refer the matter back for disposition upon the basis that the removal of

14. (1) Une Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règlements généraux

- ^a g) prescrivant la façon de déterminer
- (i) si une personne qui demande un brevet ou un certificat de pilotage, ou
 - (ii) si un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage

^b remplit les conditions prescrites en vertu de l'alinéa f) pour la catégorie du brevet ou certificat de pilotage dont il est titulaire ou dont il a demandé l'attribution, selon le cas.

Étant donné le sens à attribuer au mot «minimales» à l'article 42a), un âge maximal au-delà duquel un requérant ne peut obtenir un brevet constitue une condition quant à l'âge au sens de la disposition. Une telle condition, qui repose sur un jugement sur ce qui est un âge approprié pour s'adonner au pilotage, n'est à mon sens ni incompatible ni en contradiction avec la fixation à 65 ans de l'âge obligatoire de la retraite en application de l'article 15(7) de la Loi.

En conséquence, je conclus que le retrait du nom du capitaine Arnison de la liste d'admissibilité à l'emploi de pilote n'était pas un acte discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* puisqu'il constituait un refus d'employer quelqu'un pour un motif légal. On n'a pas débattu devant nous la question de savoir si, de façon générale, les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pouvaient avoir des conséquences sur la validité ou l'application des règlements par ailleurs valablement pris en application d'une loi. Sans me prononcer sur cette question, j'estime que le refus d'employer qui nous intéresse était clairement autorisé par l'article 14b) de la Loi, que j'ai cité plus haut.

^h Vu cette conclusion, je n'ai pas à me prononcer sur le second grief de la requérante, voulant que le tribunal ait commis une erreur de droit en concluant que l'âge maximum prévu à l'article 4(1)a) du *Règlement général sur le pilotage* n'était pas fondé sur une exigence professionnelle normale au sens de l'article 14a) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

^j J'estime qu'il y a lieu d'accueillir la requête, d'annuler la décision du tribunal et de renvoyer l'affaire pour qu'il soit statué sur celle-ci à partir

Captain Arnison from the eligibility list maintained by the applicant was not a discriminatory practice within the meaning of the *Canadian Human Rights Act*.

In view of the fact that it was at the request of the applicant, for reasons of urgency, that the hearing of the application was held in Montreal rather than Vancouver, I would order the applicant to pay the reasonable travelling expenses incurred by counsel for the respondent Captain Arnison in attending the hearing, but I would make no other order as to costs.

* * *

PRATTE J.: I agree.

* * *

HYDE D.J.: I agree.

de ce que le retrait du nom du capitaine Arnison de la liste d'admissibilité tenue par la requérante ne constituait pas un acte discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

^a Vu que c'est à la demande de la requérante, pour des motifs d'urgence, que l'audience a eu lieu à Montréal plutôt qu'à Vancouver, j'estime qu'il y a lieu de faire payer par la requérante les frais de voyage raisonnables encourus par l'avocat du capitaine Arnison, intimé à l'instance, pour assister à l'audience, mais je ne rendrai pas d'autre ordonnance quant aux dépens.

* * *

^c LE JUGE PRATTE: Je souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je souscris.