

A-878-83

A-878-83

**Donald Demaere (Applicant)**

v.

**The Queen in right of Canada as represented by the Treasury Board (Respondent)**Court of Appeal, Urie, Ryan and Hugessen JJ.—  
Ottawa, January 24, 25 and February 20, 1984.

*Constitutional law — Charter of Rights — Mobility rights — Application to review and set aside Appeal Board's decision dismissing applicant's appeal from appointment of another to position in Vancouver — S. 13, Public Service Employment Act giving Commission power to determine area of competition — Competition open only to employees in Pacific region and in Training Institute in Cornwall — Applicant employed in British Columbia, but in Western region — Prima facie violation of applicant's right to "pursue the gaining of a livelihood in any province" under s. 6(2)(b) of Charter — S. 6(2) declaring right to move to, reside in and pursue work in any part of country — Interpretation reconciling differences in English and French versions and consistent with Government discussion paper, published at time of constitutional discussions containing persuasive evidence of mischief to be remedied — S. 6(2)(b) right limited by s. 6(3) override provision — Four conditions in s. 6(3) met — S. 6(3) clearly "law" — Double test in S.C.C. decision in Kruger for "general application" of law satisfied — Words "in force in a province" including federal statutes — S.C.C. decision in *The Queen v. George*, [1966] S.C.R. 267 distinguished — No discrimination by province of residence since exclusion by virtue of region of employment — S. 28 application dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 6, 32, 52 — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 13(a), 21 — Indian Act, R.S.C. 1952, c. 149, s. 87.*

*Public Service — Closed competition for position of air traffic controller at Vancouver — Vancouver in Pacific administrative region — Applicant stationed in British Columbia but excluded as employee in Western region — Whether exclusion violating s. 6(2) Charter of Rights — Right to pursue gaining of livelihood in any province — Exclusion prima facie breach of right — S. 6(2) rights subordinated to any laws or practices of general application in force in a province by s. 6(3)(a) — S. 13(a), Public Service Employment Act giving P.S.C. right to determine area in which applicants must reside to be eligible for appointment — Federal law is law "in force in a province" — S. 28 application dismissed — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 13 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the*

**Donald Demaere (requérant)**

c.

**La Reine du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor (intimée)**Cour d'appel, juges Urie, Ryan et Hugessen—  
Ottawa, 24, 25 janvier et 20 février 1984.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — Demande d'examen et d'annulation de la décision d'un comité d'appel rejetant l'appel interjeté par le requérant au sujet de la nomination d'une autre personne à un poste à Vancouver — L'art. 13 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique confère à la Commission le droit de déterminer la région d'un concours — Seuls les employés de la région du Pacifique et de l'Institut de formation de Transports Canada à Cornwall étaient admissibles au concours — Le requérant était employé en Colombie-Britannique mais dans la région ouest — Violation prima facie du droit du requérant «de gagner [sa] vie dans toute province» prévu à l'art. 6(2)(b) de la Charte — L'art. 6(2) reconnaît le droit de se déplacer dans tout le pays, de résider et de travailler dans toute province — Interprétation conciliant les différences des textes anglais et français et compatible avec un document du gouvernement, publié à l'époque des débats sur la constitution, prouvant de façon convaincante le problème auquel on cherchait à apporter une solution — Le droit prévu à l'art. 6(2)(b) est restreint par la clause dérogatoire de l'art. 6(3) — Les quatre conditions de l'art. 6(3) sont remplies — L'art. 6(3) est manifestement une «loi» — Les deux critères dégagés dans la décision de la C.S.C. dans *Kruger* relativement à l'«application générale» d'une loi sont respectés — L'expression «en vigueur dans une province donnée» vise les lois fédérales — Distinction faite avec la décision de la C.S.C. dans *The Queen v. George*, [1966] R.C.S. 267 — Aucune discrimination fondée sur la province de résidence étant donné que l'exclusion a eu lieu en raison de la région de l'emploi — Demande fondée sur l'art. 28 rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 6, 32, 52 — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 13a), 21 — Loi sur les Indiens, S.R.C. 1952, chap. 149, art. 87.*

*Fonction publique — Concours restreint tenu pour un poste de contrôleur aérien à Vancouver — Vancouver est située dans la région administrative du Pacifique — Le requérant était en poste en Colombie-Britannique mais a été exclu parce qu'il était employé dans la région ouest — L'exclusion violait-elle l'art. 6(2) de la Charte des droits? — Droit de gagner sa vie dans toute province — L'exclusion constitue prima facie une violation d'un droit — Les droits prévus à l'art. 6(2) sont subordonnés selon l'art. 6(3)(a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée — L'art. 13a) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique confère à la C.F.P. le droit de déterminer la région où les postulants sont tenus de résider afin d'être admissibles à une nomination — Une loi fédérale est une loi «en vigueur dans une province*

*Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 6 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

*Statutes — Interpretation — Rules of construction — Rule that clauses of statute must be read in context applied — English and French versions compared and reconciled — Discussion paper published by Federal Government at time of constitutional discussions considered to determine “mischief” sought to be remedied by s. 6 — Double test laid down by S.C.C. in Kruger case to determine whether a provincial law “of general application” applied — S.C.C. decision in George case that “in force in a province” meaning provincial legislation distinguished — No provision specifically referring to federal laws unlike legislation considered in George case — Words not useless because federal laws may be in force in only some provinces.*

Application to review and set aside decision of Appeal Board dismissing applicant's appeal from appointment in Vancouver of an air traffic controller by closed competition. The applicant is an air traffic controller stationed in northeastern British Columbia in the Western region. Pursuant to the power to determine the area of competition vested in the Public Service Commission by section 13 of the *Public Service Employment Act*, a competition open only to employees of the Pacific region and of the Transport Canada Training Institute in Cornwall was held for a position in the Pacific region. The applicant's application was not considered. The question is whether the applicant's right “to pursue the gaining of a livelihood in any province” under paragraph 6(2)(b) of the Charter has been violated by restricting the competition.

*Held*, the section 28 application is dismissed. The text of subsection 6(2) is difficult and not made easier by substantial differences between the English and French versions. The English version of paragraph 6(2)(b) speaks of a right to “pursue” the gaining of a livelihood in any province whereas the French version speaks of a right “de gagner leur vie dans toute province”. In *Re Skapinker and Law Society of Upper Canada* (1983), 145 D.L.R. (3d) 502, the majority of the Ontario Court of Appeal interpreted paragraph 6(2)(b) to mean a right to work not confined to “persons on the move”. The minority held that the right “only has significance when the person wants to move to another province”. The interpretation of subsection 6(2) which comes the closest to reconciling the two versions and to respecting the context in which it is found is that it conveys the right to move to, reside in and pursue work in any part of the country. This interpretation is also consistent with a discussion paper published by the Federal Government at the time of the constitutional discussions in 1980 containing persuasive evidence that the “mischief” sought to be remedied by section 6 was not simply interprovincial barriers to the movement of labour, but all such barriers within

*donnée» — Demande fondée sur l'art. 28 rejetée — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 13 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 6 — a Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.*

*Lois — Interprétation — Règles d'interprétation — Application de la règle selon laquelle les dispositions d'une loi doivent être interprétées en vertu du contexte — Textes anglais et français comparés et rendus compatibles — Un document b publié par le gouvernement fédéral à l'époque des débats sur la constitution permet de déterminer le «problème» auquel on cherchait à apporter une solution grâce à l'art. 6 — Les deux critères dégagés par la C.S.C. dans l'arrêt Kruger permettant de déterminer si une loi provinciale est une loi «d'application générale», ont été appliqués — Distinction faite avec la c décision de la C.S.C. dans l'arrêt George qui porte que l'expression «en vigueur dans une province» vise les lois provinciales — Aucune disposition ne mentionne précisément les lois fédérales contrairement au texte de la loi examinée dans l'arrêt George — L'emploi des termes était justifié puisqu'il est possible que d des lois fédérales soient en vigueur dans certaines provinces seulement.*

Demande d'examen et d'annulation de la décision d'un comité d'appel rejetant l'appel interjeté par le requérant au sujet de la nomination à Vancouver d'un contrôleur aérien à la suite d'un concours restreint. Le requérant est contrôleur aérien, en poste dans le nord-est de la Colombie-Britannique qui fait partie de la région ouest. En vertu du pouvoir de déterminer la région des concours conféré à la Commission de la Fonction publique par l'article 13 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, un concours auquel seuls les employés de la région du Pacifique et de l'Institut de formation de Transports Canada à Cornwall étaient admissibles a été tenu pour e pourvoir à un poste dans la région du Pacifique. La candidature du requérant n'a pas été examinée. Il s'agit de savoir si le droit du requérant «de gagner [sa] vie dans toute province» garanti par l'alinéa 6(2)(b) de la Charte a été violé en raison du caractère restreint du concours.

*Arrêt*: la demande fondée sur l'article 28 est rejetée. Le g paragraphe 6(2) n'est pas simple et le fait qu'il existe des différences importantes entre ses textes anglais et français le rend encore plus compliqué. L'alinéa 6(2)(b) du texte anglais parle du droit «to pursue the gaining of a livelihood» dans toute province alors que le texte français parle du droit «de gagner h [sa] vie dans toute province». Dans l'arrêt *Re Skapinker and Law Society of Upper Canada* (1983), 145 D.L.R. (3d) 502, les juges de la majorité de la Cour d'appel de l'Ontario étaient d'avis que l'alinéa 6(2)(b) signifie un droit au travail qui n'est pas limité aux «personnes qui se déplacent». Selon l'opinion i minoritaire exprimée, ce droit «n'a de sens que lorsque la personne désire aller s'installer dans une autre province». L'interprétation du paragraphe 6(2) qui permet de concilier au mieux les deux textes, tout en respectant son contexte, est qu'il confère le droit d'aller s'installer, de résider et d'être admis sur le marché du travail partout au Canada. Cette interprétation est également compatible avec un document publié par le j gouvernement fédéral en 1980, à l'époque des débats sur la constitution, et qui prouve de façon convaincante que le «problème» auquel on cherchait à apporter une solution par l'article

the country, wherever they might be established and by whatever level of government. The exclusion of the applicant from the competition was a *prima facie* breach of his right to seek employment anywhere in Canada. However the rights guaranteed by subsection 6(2) are subject to subsection 6(3). In order for the exception provided in paragraph 6(3)(a) to override the rights granted by subsection 6(2), four conditions must be met. The overriding provision must be contained in a "law or practice". The *Public Service Employment Act* is a law. The law must be "of general application". In *Kruger et al. v. Her Majesty The Queen*, the S.C.C. held that a law is "of general application" when it extends uniformly throughout the jurisdiction and is not "in relation to" one class of citizens in object and purpose. The *Public Service Employment Act* satisfies both branches of the test. The third condition is that the law must be "in force in a province". The applicant submits that these words limit the reach of the override to provincial legislation and do not envisage federal laws at all based on the S.C.C. decision in *Her Majesty The Queen v. George*, [1966] S.C.R. 267. In *George* the expression "all laws of general application from time to time in force in any province" did not include federal statutes. However, the opening words of the legislation there in question were "Subject to . . . any other Act of the Parliament of Canada." Because of the specific reference to federal laws, the reference to laws of general application in force in any province did not include federal laws. In subsection 6(3) there are no restricting opening words. The words, "laws . . . in force in a province" are broad enough to include federal laws. The words are not useless since federal laws may be in force in only some of the provinces. Therefore any violation of the rights granted to the applicant by subsection 6(2) is justified by the terms of the *Public Service Employment Act*. The fourth condition is that "such law or practice must not discriminate amongst persons primarily on the basis of province of present or previous residence". Condition (iv) is satisfied. The applicant was not excluded from the competition because he resides in British Columbia, but because he resides and is employed in a part of that Province which is not in the Pacific region.

6 ne résultait pas simplement des entraves restreignant la circulation de la main-d'œuvre entre les provinces mais également de toutes les entraves de ce genre à l'intérieur du pays, où qu'on les trouve et quel que soit le niveau de gouvernement qui les établit. L'exclusion du requérant du concours constituait *a prima facie* une violation de son droit à chercher un emploi n'importe où au Canada. Les droits garantis par le paragraphe 6(2) sont cependant subordonnés au paragraphe 6(3). Quatre conditions doivent être réunies pour que l'exception prévue à l'alinéa 6(3)a l'emporte sur les droits accordés par le paragraphe 6(2). La disposition dérogatoire doit être contenue dans une «loi ou un usage». La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est une loi. La loi doit être une loi «d'application générale». Dans *Kruger et autre c. Sa Majesté La Reine*, la C.S.C. a statué qu'une loi est «d'application générale» lorsqu'elle a une portée uniforme sur tout le territoire et que son objet et son intention ne sont pas «relatifs à» un groupe de citoyens. La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* respecte ces deux critères. La troisième condition est que la loi doit être «en vigueur dans une province donnée». En se fondant sur la décision de la C.S.C. dans l'arrêt *Her Majesty The Queen v. George*, [1966] R.C.S. 267, le requérant allègue que cette expression restreint l'application de la disposition dérogatoire aux lois provinciales et ne vise pas du tout les lois fédérales. Dans l'arrêt *George*, l'expression «toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province» ne visait pas les lois fédérales. Toutefois, le texte législatif dont il était question en l'occurrence commençait comme suit: «Sous réserve . . . de quelque autre loi du Parlement du Canada.» Il résultait *e* de cette mention spécifique des lois fédérales que, lorsqu'on parlait de lois d'application générale en vigueur dans une province, on ne visait pas les lois fédérales. Le paragraphe 6(3) ne contient pas de disposition restrictive de ce genre. Les termes «lois . . . en vigueur dans une province donnée» ont un sens assez large pour comprendre les lois fédérales. L'emploi de ces termes est justifié puisqu'il est possible que des lois fédérales soient en vigueur dans certaines provinces seulement. Par conséquent, toute violation des droits accordés au requérant par le paragraphe 6(2) est justifiée par les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. La quatrième condition est qu'une telle loi ou un tel usage ne doit établir entre les personnes *g* aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle». La condition (iv) est remplie. Le requérant n'a pas été exclu du concours parce qu'il résidait en Colombie-Britannique mais parce qu'il résidait et travaillait dans une partie de cette province qui n'est pas située dans la région du Pacifique.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Kruger et al. v. Her Majesty The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 104; *Her Majesty The Queen v. Compagnie Immobilière BCN Limitée*, [1979] 1 S.C.R. 865. *i*

##### NOT FOLLOWED:

*Re Skapinker and Law Society of Upper Canada* (1983), 145 D.L.R. (3d) 502.

##### DISTINGUISHED:

*Her Majesty The Queen v. George*, [1966] S.C.R. 267. *j*

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Kruger et autre c. Sa Majesté La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104; *Sa Majesté La Reine c. Compagnie Immobilière BCN Limitée*, [1979] 1 R.C.S. 865.

##### DÉCISION ÉCARTÉE:

*Re Skapinker and Law Society of Upper Canada* (1983), 145 D.L.R. (3d) 502.

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Her Majesty The Queen v. George*, [1966] R.C.S. 267.

## COUNSEL:

*Catherine H. MacLean and Douglas Brown*  
for applicant.  
*John M. Sims* for respondent.

## SOLICITORS:

*Nelligan/Power*, Ottawa, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for  
respondent.

*The following are the reasons for judgment  
rendered in English by*

RYAN J.: I have had the benefit of reading the reasons for judgment of Mr. Justice Hugessen. He states the facts and quotes the relevant legislative and Charter provisions. I agree with him that the section 28 application should be dismissed.

The right which paragraph 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] guarantees to Canadian citizens and to permanent residents is the right "to pursue the gaining of a livelihood in any province". This right is, however, subject to paragraph 6(3)(a) of the Charter. Paragraph 6(2)(b) and paragraph 6(3)(a), when read together, have the effect of protecting a Canadian citizen or a permanent resident against being deprived of his right to pursue the gaining of his livelihood in any province by a law or practice of the province or by a federal law or practice in force in the province which does not comply with paragraph 6(3)(a); to fall within paragraph 6(3)(a), a law or practice must be of general application and must not discriminate "among persons primarily on the basis of province of present or previous residence". The right guaranteed by paragraph 6(2)(b) of the Charter would, of course, also be subject to the reservation expressed in the "subject only to" provision of section 1 of the Charter. I would also note that the rights specified in subsection 6(2) are subject to paragraph 6(3)(b) as well as to paragraph 6(3)(a), and that both subsections 6(2) and (3) are to be read with subsection 6(4); only paragraph 6(3)(a) is, however, relevant here.

## AVOCATS:

*Catherine H. MacLean et Douglas Brown*  
pour le requérant.  
*John M. Sims* pour l'intimée.

## PROCUREURS:

*Nelligan/Power*, Ottawa, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour  
l'intimée.

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

LE JUGE RYAN: J'ai eu l'avantage de lire les motifs du jugement du juge Hugessen dans lesquels il expose les faits et cite les dispositions pertinentes de la loi et de la Charte. Comme lui, j'estime que la demande présentée en vertu de l'article 28 devrait être rejetée.

L'alinéa 6(2)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] garantit aux citoyens canadiens et aux personnes ayant le statut de résidents permanents le droit «de gagner leur vie dans toute province.» Ce droit est cependant subordonné à l'alinéa 6(3)a) de la Charte. Lorsqu'ils sont considérés en corrélation, les alinéas 6(2)b) et 6(3)a) ont pour effet de protéger un citoyen canadien ou un résident permanent contre la suppression de son droit à gagner sa vie dans toute province par une loi ou un usage en vigueur dans la province, ou par une loi ou un usage fédéral en vigueur dans la province qui ne serait pas conforme aux dispositions de l'alinéa 6(3)a). Pour que l'alinéa 6(3)a), s'applique, il faut que la loi ou l'usage soit d'application générale et n'établisse «entre les personnes» aucune distinction «fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle». Le droit garanti par l'alinéa 6(2)b) de la Charte est évidemment subordonné en outre à la réserve énoncée à l'article 1 de la Charte par l'expression «ne peuvent être restreints que par». Je soulignerais également que les droits énoncés au paragraphe 6(2) sont subordonnés à l'alinéa 6(3)b) ainsi qu'à l'alinéa 6(3)a), et qu'il faut lire les paragraphes 6(2) et 6(3) en corrélation avec le paragraphe 6(4); toutefois, seul l'alinéa 6(3)a) est pertinent en l'espèce.

The applicant claimed, in effect, that his right to pursue the gaining of his livelihood in British Columbia in a better position had been denied by the restriction on his eligibility to be a candidate in the competition which was imposed by the provision that the competition was open only to employees of the Pacific Region and of the Transport Canada Training Institute at Cornwall. The limitation of which he complained was really a determination of the part of the Public Service eligible to compete; the determination was authorized by section 13 of the *Public Service Employment Act* [R.S.C. 1970, c. P-32] and was made, under a regulation, in accordance with a Department of Transport personnel manual. The limitation did not "discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence". That the determination might have had some residential consequence did not change its primary purpose.

For the reasons given by Mr. Justice Hugessen, I agree that the *Public Service Employment Act* is a law of general application, within the meaning of those words in paragraph 6(3)(a) of the Charter, in force in British Columbia, the Province in which the applicant would be working if he were appointed to the position under competition; the Act is in fact a federal Act which applies everywhere in Canada. Thus, the restriction of which the applicant complained was authorized by a law falling within paragraph 6(3)(a) of the Charter. The Charter right he claimed was subject to this law.

URIE J.: I concur.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HUGESSEN J.: This section 28 application raises squarely the issue of the reach of section 6 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and particularly subsections 6(2) and 6(3). It also requires that this Court consider the conflicting interpretations that were given to subsection 6(2) in the Ontario Court of Appeal in the case of *Re Skapinker and Law Society of Upper Canada* (1983), 145 D.L.R. (3d) 502, the appeal of which

Le requérant a allégué en fait que la restriction apportée à son admissibilité comme candidat au concours, contenue dans la disposition portant que seuls les employés de la région du Pacifique et de l'Institut de formation de Transports Canada à Cornwall étaient admissibles audit concours, l'a privé de son droit de gagner sa vie en Colombie-Britannique en occupant un meilleur poste. Cette restriction était en réalité la détermination de la partie de la Fonction publique où les candidats devaient être employés pour être admissibles au concours. Cette détermination était permise par l'article 13 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* [S.R.C. 1970, chap. P-32] et a été faite en vertu d'un règlement et conformément à un manuel du personnel du ministère des Transports. Cette restriction n'a établi «entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle». Le fait que cette détermination ait eu certains effets en matière de résidence ne change rien à son objectif principal.

Pour les motifs exposés par le juge Hugessen, je conclus également que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est une loi d'application générale, au sens qu'ont ces termes à l'alinéa 6(3)a) de la Charte, en vigueur en Colombie-Britannique, province où le requérant travaillerait s'il avait été nommé au poste qui faisait l'objet du concours; cette Loi est en réalité une loi fédérale applicable partout au Canada. La restriction dont le requérant s'est plaint était donc permise par une loi visée par l'alinéa 6(3)a) de la Charte. Le droit prévu par la Charte, dont il a revendiqué l'exercice, était subordonné à cette loi.

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

\* \* \*

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

LE JUGE HUGESSEN: Cette demande fondée sur l'article 28 soulève carrément la question de la portée de l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, en particulier, de ses paragraphes 6(2) et 6(3). Elle nécessite également l'examen par la Cour des interprétations contradictoires dont le paragraphe 6(2) a fait l'objet devant la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Re Skapinker and Law Society of Upper Canada* (1983),

to the Supreme Court of Canada is scheduled to be heard shortly.

The appellant is an air traffic controller stationed at Fort St. John, in the far northeastern corner of British Columbia. Fort St. John is, for administrative purposes, in the Western region of the Canadian Air Traffic Administration.

In the spring of 1983, a closed competition was held for an air traffic controller's position at Vancouver. Vancouver is administratively within the Pacific region of the Canadian Air Traffic Administration. The competition was, by its terms, only open to employees of the Pacific region and of the Transport Canada Training Institute in Cornwall. Accordingly Mr. Demaere was excluded from the competition and his application was not considered. His appeal to an appeal board pursuant to section 21 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, was dismissed, hence the present section 28 application.

The only ground urged in support of the application is that the applicant's rights under subsection 6(2) of the *Charter of Rights* have been violated by restricting the competition in such a way that he is unable to pursue the gaining of his livelihood as an air controller in Vancouver.

Section 6 of the *Charter of Rights* reads as follows:

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

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

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

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

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

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

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

(4) Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a

145 D.L.R. (3d) 502, dont le pourvoi en Cour suprême du Canada doit être entendu sous peu.

L'appelant est contrôleur aérien, en poste à Fort St. John qui est situé à l'extrémité nord-est de la Colombie-Britannique. Aux fins administratives, Fort St. John est situé dans la région ouest de l'Administration canadienne de la circulation aérienne.

Au printemps 1983, un concours restreint a été tenu pour un poste de contrôleur aérien à Vancouver. Vancouver est situé, du point de vue administratif, dans la région du Pacifique de l'Administration canadienne de la circulation aérienne. Les modalités mêmes du concours prévoyaient que seuls les employés de la région du Pacifique et de l'Institut de formation de Transports Canada à Cornwall y étaient admissibles. Par conséquent, M. Demaere a été exclu du concours et sa candidature n'a pas été examinée. L'appel qu'il a interjeté à un comité d'appel en vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32, a été rejeté, et c'est pourquoi il a présenté une demande fondée sur l'article 28.

Le seul moyen invoqué à l'appui de la demande consiste à dire que les droits accordés au requérant par le paragraphe 6(2) de la *Charte des droits* ont été violés parce que le caractère restreint du concours l'empêche de gagner sa vie comme contrôleur aérien à Vancouver.

Voici le texte de l'article 6 de la *Charte des droits*:

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

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

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

b) de gagner leur vie dans toute province.

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

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

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

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans

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 text of subsection 6(2) is not easy. It is rendered yet more difficult by the fact that there are substantial differences between the French and English versions. While both versions state that the beneficiaries of the rights granted are Canadian citizens and permanent residents of Canada, paragraph (a) of the English version gives a right "to move to . . . any province" while the equivalent paragraph in the French version gives a right "*de se déplacer dans tout le pays*". The conjunctive "and" linking paragraphs (a) and (b) of the English version is absent from the French version. Finally, paragraph (b) of the English version gives only a right to "pursue" the gaining of a livelihood in any province, something which at first blush appears far more restricted than the French language right "*de gagner leur vie dans toute province*".

The majority and minority judgments in the Ontario Court of Appeal in the case of *Skapinker* (*supra*) propose diametrically opposed interpretations of paragraph (6)(2)(b). For the majority, represented by Grange J.A., it is a right to work not confined to "persons on the move". For the minority, represented by Arnup J.A., the right "only has significance when the person wants to move to another province". (See pages 508 and 515 of D.L.R.)

With respect, it seems to me that there is room for a middle ground between these two views. On the one hand, I agree with Grange J.A., that there is nothing in the language used and nothing in the context that requires that the right be restricted to persons moving from province to province. The use of the words "in any province" does not suggest to me that the rights granted are limited to those persons who wish to cross provincial boundaries, and the French text confirms me in this view.

On the other hand, I agree with Arnup J.A., that it would be strange indeed to find anything so revolutionary as a constitutionally guaranteed right to work buried in a paragraph of a section

une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

a Le paragraphe 6(2) n'est pas simple, et le fait qu'il existe des différences importantes entre ses textes anglais et français le rend encore plus compliqué. Les deux textes disent que les droits mentionnés sont accordés aux citoyens canadiens et b aux personnes ayant le statut de résidents permanents au Canada, mais l'alinéa a) du texte anglais reconnaît le droit «*to move to . . . any provinces*» alors que le texte français du même alinéa accorde celui «*de se déplacer dans tout le pays*». La conjonction «*and*» reliant les alinéas a) et b) du texte anglais est omise dans le texte français. Enfin, l'alinéa b) du texte anglais accorde seulement le droit «*to pursue the gaining of a livelihood*» dans toute province, droit qui paraît, à première vue, d beaucoup plus limité que le droit «*de gagner [sa] vie dans toute province*», prévu par le texte français.

Les juges de la majorité et celui de la minorité e de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Skapinker* (précité) proposent des interprétations diamétralement opposées de l'alinéa 6(2)b). Pour les juges de la majorité, représentés par le juge d'appel Grange, il s'agit d'un droit au travail qui n'est pas limité aux [TRADUCTION] «*personnes qui se déplacent*». Selon l'opinion minoritaire exprimée par le juge d'appel Arnup, ce droit [TRADUCTION] «*n'a de sens que lorsque la personne désire aller s'installer dans une autre province*». (Voir D.L.R. g aux pages 508 et 515.)

En toute déférence, il me semble qu'il y a place pour une position intermédiaire entre ces deux points de vue. D'une part, j'admets comme le juge d'appel Grange que ni le libellé de cet alinéa ni son contexte n'indiquent que ce droit appartient uniquement aux personnes se déplaçant d'une province à une autre. L'emploi des termes «*in any province*» ne signifie pas, à mon avis, que seules les personnes qui souhaitent franchir les frontières provinciales bénéficient des droits accordés, et le texte français confirme ce point de vue.

D'autre part, je conviens, avec le juge d'appel j Arnup, qu'il serait vraiment étrange de découvrir une disposition aussi révolutionnaire que la garantie constitutionnelle d'un droit au travail enfouie

whose principal thrust (and heading, although I agree with both of them that that is not controlling) is mobility rights. It is a fundamental rule of construction that the various clauses of a statute must be read in their context (*Her Majesty The Queen v. Compagnie Immobilière BCN Limitée*, [1979] 1 S.C.R. 865, at page 872). This rule must surely apply to the Charter as well.

In my opinion, the interpretation of subsection 6(2) which comes the closest to reconciling the versions in both official languages and to respecting the context in which it is found is that it conveys the right to move to, reside and pursue work in any part of the country. In other words, while, on the one hand, I would not see the section as granting a right to work, I also would not, on the other hand, limit it to interprovincial mobility rights.

This proposed interpretation is also consistent with such background material as has been provided to us. Counsel for the Attorney General of Canada has given us a discussion paper published by the Federal Government at the time of the constitutional discussions in 1980, a paper entitled "Securing the Canadian Economic Union in the Constitution". This paper contains a survey "of actual or potential restrictions on the interprovincial mobility of goods, services, labour and capital within Canada". Of the examples of restrictions on the free movement of labour provided in this survey, at least six have no reference whatever to provincial boundaries and four of those six are restrictions imposed by Federal Government policies. The document itself talks of the need of "ensuring that Canada will remain a country without internal barriers, a country within which people, goods, services and capital will be able to move freely". This is persuasive evidence indeed that the "mischief" sought to be remedied by section 6 was not simply interprovincial barriers to the movement of labour but all such barriers within the country, wherever they might be established and by whichever level of government.

dans un des alinéas d'un article traitant principalement de la liberté de circulation (comme l'indique d'ailleurs son intitulé, bien qu'il ne s'agisse pas là d'un élément déterminant, j'en conviens avec les juges Grange et Arnup). Une des règles fondamentales d'interprétation exige l'examen des diverses dispositions d'une loi en fonction de leur contexte (*Sa Majesté La Reine c. Compagnie Immobilière BCN Limitée*, [1979] 1 R.C.S. 865, à la page 872). Cette règle doit sûrement s'appliquer également à la Charte.

À mon avis, l'interprétation du paragraphe 6(2) qui permet de concilier au mieux les textes de ce paragraphe dans les deux langues officielles, tout en respectant son contexte, est qu'il confère le droit d'aller s'installer, de résider et d'être admis sur le marché du travail partout au Canada. En d'autres termes, si j'estime d'une part que ce paragraphe n'accorde pas un droit au travail, je pense par ailleurs qu'il ne se limite pas à la liberté de circulation entre les provinces.

Cette interprétation est également compatible avec les documents dont la Cour a été saisie. L'avocat du procureur général du Canada a présenté un document intitulé «Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne», publié par le gouvernement fédéral en 1980, à l'époque des débats sur la constitution. Ce document contient une recension «de certaines restrictions actuelles ou potentielles à la circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et des capitaux au Canada». Parmi les exemples de restrictions à la libre circulation de la main-d'œuvre donnés dans cette recension, six au moins n'ont aucun rapport avec les frontières provinciales, et quatre d'entre eux visent des restrictions imposées par le gouvernement fédéral. Le document parle de la nécessité «d'assurer que le Canada demeurera un pays sans frontières intérieures, au sein duquel les personnes, les biens, les services et les capitaux pourront circuler librement». Cela prouve de façon convaincante que le «problème» auquel on cherchait à apporter une solution grâce à l'article 6, ne résultait pas simplement des entraves restreignant la circulation de la main-d'œuvre entre les provinces mais également de toutes les entraves de ce genre à l'intérieur du pays, où qu'on les trouve et quel que soit le niveau de gouvernement qui les établisse.

I conclude, therefore, that the exclusion of the applicant from the competition for the post of air traffic controller at Vancouver was *prima facie* a breach of his right to seek employment anywhere in Canada as guaranteed by subsection 6(2) of the Charter.

The question then arises as to whether such breach can be saved by the provisions of paragraph 6(3)(a). That paragraph subordinates the rights granted by subsection 6(2) to:

6. (3) ...

(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....

Paragraph 13(a) of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32 specifically gives the Public Service Commission the right to

13. ...

(a) determine the area in which applicants must reside in order to be eligible for appointment....

In order for the exception provided in paragraph 6(3)(a) of the Charter to override the rights granted by subsection 6(2), four conditions must be met. The overriding provision must be contained:

- (i) in a law or practice;
- (ii) of general application;
- (iii) in force in a province; and

(iv) such law or practice must not discriminate amongst persons primarily on the basis of province of present or previous residence.

Condition (i) presents no difficulties: the *Public Service Employment Act* is unquestionably a law.

As regards condition (ii), the issue as to when a provincial statute is a law "of general application" was settled conclusively by the judgment of the Supreme Court of Canada in the case of *Kruger et al. v. Her Majesty The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 104. Dickson J., speaking for the Court, laid down a double test as follows (at page 110):

It is necessary to look first to the territorial reach of the Act. If the Act does not extend uniformly throughout the territory, the inquiry is at an end and the question is answered in the

Je conclus, par conséquent, que l'exclusion du requérant du concours tenu pour pourvoir au poste de contrôleur aérien à Vancouver constituait *prima facie* une violation de son droit à chercher un emploi n'importe où au Canada et donc d'un droit garanti par le paragraphe 6(2) de la Charte.

Il faut ensuite se demander si les dispositions de l'alinéa 6(3)a) peuvent valider une telle violation. Cet alinéa subordonne les droits accordés par le paragraphe 6(2):

6. (3) ...

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...

L'alinéa 13a) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32 confère spécifiquement à la Commission de la Fonction publique le droit de

13. ...

a) déterminer la région où les postulants sont tenus de résider afin d'être admissibles à une nomination...

Quatre conditions doivent être réunies pour que l'exception prévue à l'alinéa 6(3)a) de la Charte l'emporte sur les droits accordés par le paragraphe 6(2). La disposition dérogatoire doit être contenue:

- i) dans une loi ou un usage,
- ii) d'application générale,
- iii) en vigueur dans une province donnée, et

iv) une telle loi ou un tel usage ne doit établir entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle.

La condition i) ne pose pas de problème: la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est indiscutablement une loi.

En ce qui concerne la condition ii), la question de savoir quand une loi provinciale est une loi «d'application générale» a été tranchée de manière définitive par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Kruger et autre c. Sa Majesté La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104. Le juge Dickson, parlant au nom de la Cour, a énoncé deux critères (à la page 110):

En premier lieu, il faut examiner la portée territoriale de la Loi. Si la Loi n'a pas une portée uniforme sur tout le territoire, rien ne sert d'aller plus loin, il faut répondre par la négative. Par

negative. If the law does extend uniformly throughout the jurisdiction the intention and effects of the enactment need to be considered. The law must not be "in relation to" one class of citizens in object and purpose. But the fact that a law may have graver consequence to one person than to another does not, on that account alone, make the law other than one of general application. There are few laws which have a uniform impact. The line is crossed, however, when an enactment, though in relation to another matter, by its effect, impairs the status or capacity of a particular group.

While we are here dealing with a federal law, I can see no valid reason for applying any different test. It is, in my view, plain beyond dispute that the *Public Service Employment Act* satisfies both branches of the test.

Equally, in the circumstances of the present case, I think condition (iv) is satisfied. The applicant was not excluded from the competition because he resides in British Columbia, which is the province of residence of all the eligible candidates employed in the Pacific region, but because he resides and is employed in a part of that Province which is not in the Pacific region.

The principal argument advanced by the applicant to exclude the application of the override provision in subsection 6(3) of the Charter relates to condition (iii). The submission is that the words "in force in a province" limit the reach of the override to provincial legislation and do not envisage federal laws at all. The argument is based entirely on the decision of the Supreme Court of Canada in *Her Majesty The Queen v. George*, [1966] S.C.R. 267, where it was held that the expression

all laws of general application from time to time in force in any province,

as found in section 87 of the *Indian Act*, [R.S.C. 1952, c. 149] did not include federal statutes. The decision in *George* was affirmed and applied some years later in *Kruger*, *supra*.

In my view, this argument must fail. Without in any way diminishing the respect due to or the authority of the *George* and *Kruger* decisions, it seems to me that they must be read in their context. They were concerned with the interpretation of section 87 of the *Indian Act*, a federal statute. The opening words of that section read:

contre si la loi a une portée uniforme sur tout le territoire, il faut en étudier le but et les effets. L'objet et l'intention de la loi ne doivent pas être «relatifs à» un groupe de citoyens. Mais le fait qu'elle soit plus lourde de conséquences à l'égard d'une personne que d'une autre ne l'empêche pas, pour autant, d'être une loi d'application générale. Très peu de lois ont des effets uniformes. On franchit la frontière lorsqu'un texte législatif, bien que traitant d'un autre sujet, a pour effet de porter atteinte au statut ou aux droits d'un groupe particulier.

Bien qu'il s'agisse en l'espèce d'une loi fédérale, je ne vois aucune raison valable d'appliquer des critères différents. Il est, à mon avis, incontestable que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* respecte ces deux critères.

Je crois également que, compte tenu des circonstances de l'espèce, la condition iv) est remplie. Le requérant n'a pas été exclu du concours parce qu'il réside en Colombie-Britannique, qui est la province de résidence de tous les candidats admissibles employés dans la région du Pacifique, mais parce qu'il réside et travaille dans une partie de cette province qui n'est pas située dans la région du Pacifique.

Le principal argument avancé par le requérant pour exclure l'application de la clause dérogatoire du paragraphe 6(3) de la Charte concerne la condition iii). Il allègue que l'expression «en vigueur dans une province donnée» restreint l'application de cette clause aux lois provinciales et ne vise pas du tout les lois fédérales. Il fonde entièrement son argument sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Her Majesty The Queen v. George*, [1966] R.C.S. 267, où il a été jugé que l'expression

toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province

contenue à l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* [S.R.C. 1952, chap. 149], ne visait pas les lois fédérales. Cette décision a été confirmée et appliquée quelques années plus tard dans *Kruger*, précité.

À mon avis, cet argument ne doit pas être retenu. Sans vouloir diminuer de quelque manière l'importance et l'autorité des arrêts *George* et *Kruger*, j'estime qu'il faut les interpréter dans leur contexte. Ces arrêts traitaient de l'interprétation de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*, une loi fédérale. Voici le début de cet article:

87. Subject to the terms of any treaty and any other Act of the Parliament of Canada, all laws of general application from time to time in force in any province are applicable to . . . [My emphasis.]

The section therefore contained a specific provision dealing with federal laws and it was the reference to such laws which caused Martland J., speaking for the majority in *George*, to say (at page 280):

. . . when the section refers to “laws of general application from time to time in force in any province” it did not include in that expression the statute law of Canada.

These considerations are entirely absent in the interpretation of subsection 6(3) of the Charter. The words used, “laws . . . in force in a province”, are certainly broad enough to include federal laws. The words are not useless since it is not uncommon for federal laws to be in force in only some of the provinces. By the terms of section 32, the Charter is expressly stated to apply to the Parliament and government of Canada and, by section 52 [of the *Constitution Act, 1982*], is made part of the “supreme law” of Canada. In the absence of any words of restriction in paragraph 6(3)(a), I am unable to say that a federal law which is in force in any or all of the provinces is not a law “in force in a province” for the purposes of the Charter.

Accordingly I am of opinion that any violation of the rights granted to the applicant by subsection 6(2) is justified by the terms of the *Public Service Employment Act* and validated by the provisions of paragraph 6(3)(a). I would therefore dismiss the section 28 application.

87. Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux . . . [C'est moi qui souligne.]

<sup>a</sup> Cet article contenait donc une disposition visant expressément les lois fédérales et c'est cette mention spécifique des lois fédérales qui a amené le juge Martland, au nom de la majorité dans *George*, à dire (à la page 280):

<sup>b</sup> [TRADUCTION] . . . lorsque l'article parle des «lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province», il ne vise pas par cette expression les lois du Canada.

Ces considérations sont absentes de l'interprétation du paragraphe 6(3) de la Charte. Les termes <sup>c</sup> utilisés, «lois . . . en vigueur dans une province donnée», ont sûrement un sens assez large pour comprendre les lois fédérales. L'emploi de ces termes est justifié puisqu'il n'est pas rare que des lois fédérales soient en vigueur dans certaines provinces seulement. L'article 32 de la Charte prévoit <sup>d</sup> expressément qu'elle s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada, et l'article 52 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*] dispose qu'elle fait partie de la «loi suprême» du Canada. Faut de <sup>e</sup> dispositions restrictives à l'alinéa 6(3)a), il m'est impossible d'affirmer qu'une loi fédérale qui est en vigueur dans une ou dans toutes les provinces ne constitue pas une loi «en vigueur dans une province donnée» aux fins de la Charte.

<sup>f</sup> Par conséquent, je suis d'avis que toute violation des droits accordés au requérant par le paragraphe 6(2) est justifiée par les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et validée par <sup>g</sup> les dispositions de l'alinéa 6(3)a). Je rejetterais donc cette demande fondée sur l'article 28.